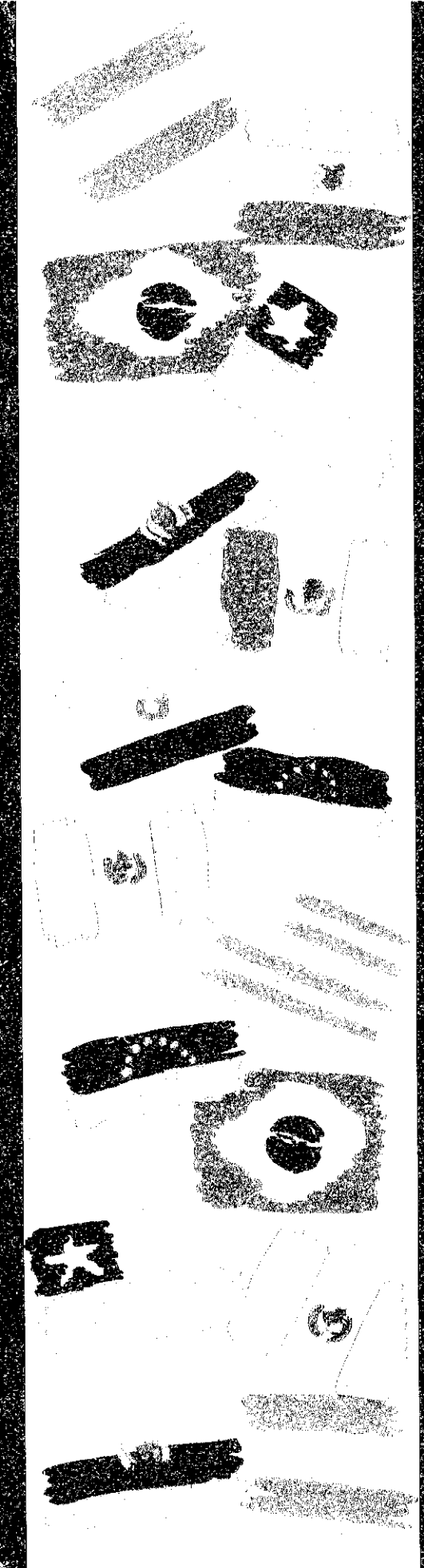


# ENSAYOS SOBRE

# coordinación de políticas macro económicas

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

# ENSAYOS SOBRE COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS

## Inferencias para la integración latinoamericana

NACIONES UNIDAS

Santiago de Chile, 1992

LC/G. 1740-P
Diciembre 1992

Copyright © Naciones Unidas 1992
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Este trabajo fue preparado por la División de Comercio Internacional y Transporte de la CEPAL, con la colaboración financiera del Gobierno de Francia. La selección y revisión sustantiva de los textos fue realizada por el consultor señor Eduardo Gana. La revisión editorial fue realizada por la señora Sylvia Gutiérrez.

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.92.II.G.15

ISBN 92-1-321381-6

## INDICE

*Página*

## INTRODUCCION


I. Antecedentes y estructura del libro ..... 11

II. Algunas notas en torno a los aspectos conceptuales de la coordinación de políticas macroeconómicas ..... 13

III. Las tareas de la construcción europea ..... 15
1. Dilemas del mercado único de bienes y servicios ..... 16
2. La libre circulación de personas y el mercado laboral único ..... 18
3. La profundización monetaria ..... 18
4. La ampliación del espacio comunitario ..... 20

IV. Consideraciones sobre el caso de América Latina ..... 21
1. Posibilidad de aprovechar algunas experiencias ..... 21
2. Un marco analítico tentativo ..... 24
3. Reflexiones finales ..... 25


## Primera Parte

## ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS CON REFERENCIAS AL MERCOSUR


I. Antecedentes ..... 31

II. Aspectos generales ..... 35

A. La lógica y los propósitos de la coordinación ..... 35
B. Formas e instrumentos ..... 39

III. La coordinación macroeconómica: perspectivas analíticas ..... 44
A. Aspectos generales ..... 44
B. Una propuesta simple para lograr la coordinación ..... 46

C. Políticas soberanas y coordinación en interacciones repetidas ..... 47
D. Coordinación y expectativas: ejemplos de cooperación perjudicial ..... 49
E. Coordinación con modelos erroneos ..... 50
F. La magnitud empirica de los beneficios de la cooperación ..... 51
G. Coordinación y políticas cambiarias ..... 53
H. Volatilidad cambiaria y comercio internacional ..... 54
I. Regimenes cambiarios y demanda de coordinación ..... 56
J. Propuestas de zonas de fluctuación para los tipos de cambio ..... 60
K. Integración económica y áreas monetarias comunes: algunos aspectos ..... 63
L. Experiencias recientes de coordinación macroeconómica: breve examen ..... 65
1. El Grupo de los Siete ..... 65
2. La experiencia del Sistema Monetario Europeo (SME) ..... 68

IV. Coordinación macroeconómica y MERCOSUR: una breve discusión preliminar 72

V. Anexo ..... 79
1. El esquema básico: objetivos e instrumentos ..... 80
2. Disponibilidad de instrumentos, demanda y oferta de coordinación ... 81
3. Interdependencias y coordinación ..... 82
4. Inconsistencias de los objetivos, perturbaciones aleatorias y coordinación ..... 85
5. Coordinación y expectativas ..... 88

**Segunda Parte**

**LAS LECCIONES Y LAS NUEVAS ENCRUCIJADAS DE LA CONSTRUCCION EUROPEA**

I. Hacia el gran mercado ..... 101
A. Del mercado común al mercado único de bienes y servicios ..... 101
1. La profundización del Mercado Común ..... 101
2. La eliminación de obstáculos al intercambio de bienes ..... 103
3. La libertad de prestación y de establecimiento en los servicios ..... 105

B. Desreglamentación de los servicios de transporte ..... 106
1. El transporte por carretera ..... 106
2. El transporte aéreo ..... 107
3. El transporte ferroviario ..... 108

C. Infraestructura y contratos públicos ..... 109
1. El ordenamiento de las redes transeuropeas ..... 109
2. La apertura de los contratos públicos ..... 111

D. Armonización de la tributación indirecta ..... 114
1. Las disparidades actuales ..... 114
2. La elección del lugar de tributación ..... 116
3. La aproximación de las tasas ..... 117

E. Servicios financieros y mercado único de capitales ..... 118
1. Los bancos y los servicios de inversión ..... 119
2. Los seguros ..... 120
3. La tributación directa ..... 122

F. Libre circulación de personas y mercado laboral único ..... 123
1. El control de personas en las fronteras ..... 123
2. La armonización de las calificaciones ..... 125
3. La utópica armonización social ..... 126

II. Hacia la gran Europa ..... 128

A. Consolidación monetaria de la estructura europea ..... 128
1. Situación actual del Sistema Monetario Europeo (SME) ..... 128
2. Etapas de la Unión Económica y Monetaria (UEM) ..... 129
3. Decisiones adoptadas desde 1990 ..... 131

B. Objetivo final de la moneda única ..... 133
1. La moneda única como coronación del mercado único ..... 133
2. Transición necesaria para la adopción de una moneda común ..... 135

C. Condiciones coyunturales de la unificación monetaria ..... 137
1. Reducción actual del ritmo de crecimiento mundial ..... 137
2. Lenta anulación de las brechas inflacionarias ..... 138
3. Divergencia persistente entre las políticas presupuestarias ..... 139

D. Condiciones estructurales para la unificación monetaria ..... 142
1. Persistencia de las disparidades estructurales ..... 142
2. Rol del presupuesto de la Comunidad y de los fondos estructurales ... 144
3. El tipo de cambio como instrumento compensador ..... 146

E. Etapas sucesivas de la expansión de la comunidad ..... 147
1. El ejemplo de la reunificación alemana ..... 147
2. Futura expansión a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) ..... 149
3. Integración gradual de los países de Europa central ..... 151

F. Año 2000 ..... 151
1. Organización interna de configuración variable ..... 151
2. Relaciones privilegiadas con la periferia ..... 152
3. La apertura al resto del mundo ..... 154

**Tercera Parte**

## COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS EN LA INTEGRACION LATINOAMERICANA ¿UNA NECESIDAD O UNA UTOPIA?

I. Los conceptos originales ..... 159

A. Convergencia, coordinación y armonización ..... 159
B. Integración y cooperación en las políticas macroeconómicas ..... 161
C. Integración e interdependencia económica ..... 162
D. Factores condicionantes y costos de la cooperación en las políticas macroeconómicas ..... 163
E. Beneficios de la cooperación ..... 164
F. Integración, soberanía económica y estabilidad ..... 165

II. La dinámica de la integración actual entre los países miembros de la ALADI ..... 168

A. El punto de partida ..... 168
B. Algunos casos de integración ..... 170
1. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) ..... 170
2. El Grupo Andino ..... 171
3. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ..... 172
4. El Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México .. 172
5. A manera de síntesis ..... 173

III. La cooperación en las políticas macroeconómicas ..... 174
A. La apertura como indicador de interdependencia ..... 175
B. Las políticas arancelarias y de promoción de exportaciones ..... 181
C. La política cambiaria ..... 183
D. La posibilidad de convergencia de las variables macroeconómicas ..... 184
IV. Recapitulaciones ..... 187
Anexo estadístico ..... 189

**Cuarta Parte**

## LA COORDINACION DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA. UNA PRIMERA APROXIMACION PARA EL CASO DE LA INTEGRACION ENTRE ARGENTINA Y BRASIL

Presentación ..... 195
I. Integración, interdependencia y cooperación macroeconómica ..... 197
A. Integración y cooperación macroeconómica: círculo virtuoso versus círculo vicioso ..... 197
B. Grado de apertura de América Latina y de los países industrializados: observaciones empíricas ..... 199
C. La transmisión de los efectos de las políticas macroeconómicas ..... 205
II. Conceptos y experiencias de la cooperación macroeconómica internacional ..... 206
A. Objetivos, formas y requisitos de la cooperación macroeconómica internacional ..... 206
B. La cooperación macroeconómica entre países desarrollados ..... 207
1. La experiencia del Grupo de los Siete ..... 207
2. La experiencia de la CEE ..... 210
III. Cooperación y situación macroeconómica: el caso Argentina-Brasil ..... 212
A. El pérfil de las políticas macroeconómicas en Argentina-Brasil de 1985 a 1990 ..... 212

B. La cooperación macroeconómica en el marco de los acuerdos de integración entre Brasil y Argentina ..... 215

IV. La incidencia de las políticas macroeconómicas de Brasil y Argentina sobre el comercio bilaterial ..... 217

A. La interdependencia económica entre Argentina y Brasil: un análisis sectorial ..... 217

B. Las políticas macroeconómicas y el comercio bilateral, 1985-1990 ..... 222

C. Los posibles efectos en una zona de libre comercio ..... 233

V. A modo de conclusión ..... 235

Anexo ..... 237

Bibliografía ..... 243

# INTRODUCCION*

## I. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DEL LIBRO

La publicación de este libro obedece a tres razones principales: a) la escasez de material en español sobre el tema de la coordinación de políticas macroeconómicas entre países en desarrollo, en el ámbito de procesos de integración; b) el interés que ha despertado el tema en algunas agrupaciones de países de la región, que aspiran a alcanzar elevados niveles de integración bajo la forma de mercados comunes, y c) la feliz circunstancia de que una reunión de expertos [1] organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre esta materia brindara la oportunidad para la preparación de algunos documentos sobre el tema y permitiera elaborar algunas conclusiones que se han aprovechado en el presente libro.

Se espera que esta publicación proporcione elementos de juicio, tanto a los estudiosos de la integración como a los responsables de tomar decisiones en las esferas gubernamentales, en relación con el complejo tema de la coordinación de políticas macroeconómicas. La falta de experiencias concretas en la región relativas a este tipo de acciones, justifica los esfuerzos por difundir aquellos intentos orientados a sistematizar algunos elementos del proyecto para construir "la gran Europa" –que es guardando las debidas diferencias, un paradigma–, y ciertas reflexiones sobre la viabilidad de que en las agrupaciones subregionales de integración se establezca algún grado de coordinación o de convergencia de las principales políticas macroeconómicas.

La reunión en que se discutieron los citados documentos fue organizada por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL, en el marco del Proyecto FRA/90/S33, sobre "Coordinación de las políticas macroeconómicas como factor de la integración en América Latina y en Europa", con el apoyo de recursos financieros y de expertos proporcionados por el Gobierno de Francia.

Los documentos de la CEPAL utilizados para preparar esta publicación fueron: "Las nuevas encrucijadas de la construcción europea", redactado por los consultores Gérard Lafay y Deniz Unal-Kesenci, LC/R.1063(Sem.65/3), de octubre de 1991 –cuya versión completa fue traducida del francés al español en mayo de 1992–; "Coordinación de políticas macroeconómicas en la integración latinoamericana: ¿Una necesidad o una utopía?",

*Preparada por Eduardo Gana, consultor de la CEPAL.

[1] La coordinación de las políticas macroeconómicas como factor de la integración en América Latina y en Europa, Santiago de Chile, 28 y 29 de octubre de 1991.

redactado por el consultor Eduardo Gana B., LC/R.1064(Sem.65/2), del 23 de octubre de 1991; y "La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana. Una primera aproximación para el caso de la integración entre Argentina y Brasil", LC/L.630, del 4 de junio de 1991, preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL, con el aporte fundamental del señor Arnim Schwidrowski. Asimismo, se incluyó el documento "Coordinación de políticas macroeconómicas", cuya elaboración en la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, estuvo a cargo fundamentalmente de Daniel Heymann y Fernando Navajas. Si bien este trabajo no fue presentado a la reunión, contiene un interesante material conceptual muy adecuado para complementar los otros ensayos.

El libro consta de cuatro partes precedidas por una introducción general. La introducción sintetiza algunas de las materias tratadas –en particular las tareas de la construcción europea– y, al mismo tiempo, proporciona opiniones acerca de ciertos aspectos de la discusión conceptual, de un eventual marco analítico y de las experiencias relevantes para la región de la Comunidad Europea y del Grupo de los Siete. Esta introducción recoge, asimismo, algunas ideas del fértil debate que se llevó a cabo en la reunión antes mencionada.

Las cuatro partes indicadas se refieren, la primera, a los aspectos conceptuales de la coordinación de políticas macroeconómicas; la segunda, a las lecciones y las nuevas encrucijadas de la construcción europea; y la tercera y cuarta a consideraciones sobre el caso de América Latina. Corresponden a trabajos independientes, de manera que no cabe buscar un hilo conductor entre ellos. Sin embargo, sus enfoques resultan complementarios y se han organizado de lo general a lo particular, y en orden creciente de concreción empírica. Todos los trabajos fueron preparados durante 1991 y, por lo tanto, no recogen algunos acontecimientos importantes posteriores a esa fecha, como la aprobación del Tratado de la Unión Europea, que fija las pautas para las nuevas etapas de la Comunidad Europea, firmado el 7 de enero de 1992 en Maastricht, y los problemas generados en el Grupo Andino como consecuencia del quiebre institucional acontecido en el Perú, entre otros. Sin embargo, en el primero de los casos, se conocía el proyecto de Tratado que debía ser sometido a consideración del Consejo Europeo en 1991, de suerte que se hace referencia a él en la primera y segunda parte de este trabajo y en cuanto a los problemas mencionados en segundo lugar se alude a ellos de paso en la presente introducción. Otra obvia limitación de los textos sobre América Latina es que se refieren principalmente al Mercado del Sur (MERCOSUR) y, en menor grado, a las otras agrupaciones formadas por los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). No se consideraron otras experiencias significativas de la región, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) o la Comunidad del Caribe (CARICOM), porque se trataba de un esfuerzo inicial en esta materia y por lo tanto era conveniente restringir su alcance.

## II. ALGUNAS NOTAS EN TORNO A LOS ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS [2]

En general, en los procesos de integración de América Latina –en los tradicionales y en los llamados de nueva generación– la experiencia de cooperación en materia de políticas económicas es bastante reducida. Se sabe, sin embargo, que a medida que se avanza en los compromisos de integración se van tornando necesarios ciertos acuerdos en el campo de las políticas macro y microeconómicas. Esto se debe a que los progresos de la integración traen consigo, en primera instancia, rebajas o eliminación de las barreras al comercio recíproco, lo que, a su vez, se debería traducir en mayores corrientes de intercambio entre los países asociados. La etapa siguiente, habitualmente va acompañada por la aplicación de un arancel externo común hacia terceros países. Las fases posteriores de perfeccionamiento del mercado común se traducen en la apertura de los mercados de factores, es decir, llevan al libre flujo de capitales y trabajo, y de los servicios.

Si el proceso de integración es exitoso, el libre tránsito de factores y de bienes y servicios debería reflejarse en un aumento del grado de interdependencia económica entre los países asociados, lo que significa, por definición, que se incrementan las repercusiones de las políticas económicas internas de cada país sobre los demás asociados y viceversa. La necesidad de cooperación surge, precisamente, como consecuencia de los efectos de transmisión de las políticas económicas que se producen en las economías interdependientes. Puede también ocurrir que, por el tamaño o características de los países, las políticas de uno de los asociados no influya sobre el resto, pero sí que se dejen sentir en él las repercusiones de las políticas de los demás asociados: en este caso se trata más bien de dependencia económica que de interdependencia y, por lo general, el país dependiente precisa ajustarse a las acciones de los otros asociados.

Es muy difícil sacar conclusiones generales sobre la conveniencia de coordinar las políticas macroeconómicas. La primera razón es que la discusión se plantea en el contexto de un resultado subóptimo. Se sabe que formular proposiciones globales sobre bienestar bajo este supuesto es complicado, en especial si se busca la coordinación debido a que faltan instrumentos a nivel nacional para llegar a una situación deseada por cada país. En estas condiciones, la coordinación puede tener efectos negativos, por ejemplo si los países se concertan para potenciar una distorsión existente, o bien positivos si se trata de corregir asimetrías. La segunda cuestión es que hay una interrogante no resuelta en la teoría económica acerca de si las decisiones centralizadas son mejores o peores que las descentralizadas. El tercer aspecto se refiere a que no se tiene un conocimiento cabal de cómo funciona la macroeconomía, tanto dentro de los países como en términos de los mecanismos de transmisión que se producen entre las naciones.

[2] Esta sección y la sección 4 de la introducción se basan en el documento de la CEPAL, *Síntesis de la reunión sobre coordinación de las políticas macroeconómicas como factor de la integración en América Latina y en Europa* (LC/R.1098(Sem.65/4)), Santiago de Chile, 17 de diciembre de 1991, preparado por Eduardo Gana, consultor de la CEPAL, el que refleja de manera general los planteamientos realizados por los participantes en dicha reunión.

Es normal que la interdependencia ocasionada por la apertura de los mercados tienda a reducir la eficacia de las políticas nacionales y obligue a tomar en consideración los impactos de las políticas macroeconómicas de los países asociados en el diseño de las propias políticas monetarias, fiscales y cambiarias. Al mismo tiempo, se hace necesario igualar los incentivos a la actividad productiva para evitar distorsiones de la competitividad y la concentración de factores productivos en determinados países.

Aparte de lo ya indicado, la escasa experiencia latinoamericana en materia de cooperación en las políticas macroeconómicas sugeriría que hay algunos elementos condicionantes de naturaleza general, que habría que considerar al evaluar las posibilidades de avance en el tema. Entre los principales se pueden destacar:

a) El bajo nivel de integración real alcanzado, en el sentido de que una interdependencia reducida difícilmente puede justificar los grandes esfuerzos que supone la cooperación y los costos de la pérdida de autonomía en la determinación de las políticas nacionales;

b) La heterogeneidad de los países –sea con relación a su tamaño, grado de desarrollo u orientación de sus principales políticas– es un obstáculo por la distinta percepción de su compromiso con las obligaciones derivadas de la cooperación y por las naturales complejidades que surgen de la propia diversidad;

c) El compromiso con el proceso de integración de países de mayor tamaño y con estabilidad macroeconómica, que puedan actuar de líderes y siempre que sus objetivos de largo plazo no sean demasiado diferentes, puede ayudar a promover los mecanismos de cooperación y contribuir a que perduren;

d) Existen costos vinculados con la duración de las negociaciones para establecer mecanismos de cooperación, en especial debido a que pueden haber posiciones difíciles de conciliar, lo que introduce factores de incertidumbre en los mercados, y la necesidad de atender objetivos nacionales a veces divergentes. A medida que aumentan el número de países y la cantidad de metas de concertación que se deseen alcanzar, se torna más complicada la tarea de poner en práctica la cooperación en el ámbito de las políticas macroeconómicas; y

e) Dentro de los países suele ser reducida y hasta nula la cooperación entre las distintas autoridades de gobierno, lo que tiene repercusiones negativas sobre la conducción macro y microeconómica y limita el comportamiento del gobierno como agente único de decisión en las relaciones internacionales, al tener un control reducido sobre los instrumentos de política.

Por otra parte, en cuanto a los beneficios, la cooperación en las políticas macroeconómicas no es un juego de suma cero, porque gracias a ella el conjunto de países que se integra puede alcanzar un mayor control sobre el entorno económico y mejorar su capacidad de inserción en la economía internacional. Los beneficios de la cooperación se pueden agrupar en dos grandes categorías: estabilidad macroeconómica y eficiencia económica. La primera permitiría evitar fluctuaciones exageradas de algunas variables, como los tipos de cambio reales y, la segunda, tiende a crear situaciones de asignación más eficientes de los recursos, en particular cuando se producen externalidades. Estas últimas suelen aparecer cuando el manejo de las políticas de un país tiene efectos fuera de él. Por ello, el resultado global para todos los países participantes en un esfuerzo de cooperación puede ser superior a la toma independiente de decisiones, si se logra internalizar los efectos que las políticas coordinadas tienen sobre los demás.

Lo anterior lleva a considerar el dilema de causalidad y secuencia. En efecto, ¿por dónde hay que empezar, por la aplicación de los compromisos de integración o la cooperación en materia de políticas macroeconómicas? La respuesta más obvia es que se trata de un proceso dialéctico, en que ambas acciones se alimentan recíprocamente. Dicha cooperación, si bien puede ayudar a establecer la interdependencia económica, al mismo tiempo limita los grados de libertad para aplicar las políticas nacionales. En definitiva no son procesos lineales. En cuanto a secuencia, el cumplimiento de los compromisos de integración crea la necesidad de progresar en la cooperación en materia de políticas macroeconómicas, en tanto se va ampliando el grado de vinculación entre las economías.

Desde otro ángulo, los aspectos conceptuales de la cooperación en cuanto a las políticas económicas son de singular importancia desde los puntos de vista jurídicos e institucionales. Desde el ángulo económico, es necesario disponer de un marco analítico que permita definir mejor los términos, principalmente para fines de medición empírica de los procesos de coordinación o armonización. Asimismo, para evitar los círculos viciosos es preciso detectar la secuencia lógica de cada instancia de coordinación. Del mismo modo, se plantea el problema de la reacción de las autoridades de cada país, por cuanto la coordinación o armonización de políticas se traduce en una cesión de autonomía o capacidad decisoria de cada uno de los centros de poder de la administración de los Estados nacionales.

## III. LAS TAREAS DE LA CONSTRUCCION EUROPEA

El segundo bloque temático de este libro que versa sobre las nuevas encrucijadas de la construcción europea, tiene como propósito directo tratar el tema de las trayectorias que han de seguir las políticas comunitarias para alcanzar el mercado único y los dilemas de las etapas sucesivas de expansión de la Comunidad hacia la "gran Europa". La ruta hacia el mercado único que se ha propuesto la Comunidad Europea significa, de hecho, resolver múltiples problemas de coordinación y armonización de políticas –macro y microeconómicas– entre los doce países miembros. En efecto, para construir el mercado único es imprescindible armonizar las políticas estructurales, para permitir las "cuatro libertades" que se intenta lograr –la libre circulación de bienes, servicios, capitales y trabajo. Implica, asimismo, profundas modificaciones en cuanto al papel de los Estados, en materia de adecuación de reglamentos, de los sistemas tributarios y de compra del Estado, entre otros; y, asimismo, progresar en los procesos de unión económica, monetaria y política. Todo ello supone la búsqueda de convergencia entre las políticas nacionales y las comunitarias.

Del mismo modo, las sucesivas etapas previstas de ampliación de la Comunidad dirigidas a incorporar a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), en primer término, y a continuación seguir expandiéndose probablemente hacia el este, envuelve nuevos e importantes desafíos de coordinación. Si ha resultado difícil que los doce Estados miembros avancen al mismo ritmo, cabe suponer que con la incorporación de otros países sea aún más necesario aceptar tratamientos diferenciales que reconozcan las divergencias económicas de una Comunidad más extendida.

Un factor claramente distintivo de la integración en la Comunidad es el alto nivel de interdependencia entre las economías de los países miembros. La mencionada

interdependencia y la proximidad económica han impuesto con mayor fuerza la necesidad de cooperar en la formulación de las políticas, en especial en los campos monetarios y cambiarios.

A partir del trabajo preparado por G. Lafay y D. Unal-Kesenci, es posible resumir las principales tareas que tiene por delante la Comunidad Económica Europea (CEE) para alcanzar los objetivos de profundización y de extensión del mercado comunitario.

## 1. Dilemas del mercado único de bienes y servicios

La nueva etapa de la integración europea, que comenzará el 1º de enero de 1993, tiene entre sus objetivos profundizar el mercado común, a partir del Libro Blanco presentado en junio de 1985, donde se enumeran las 282 medidas necesarias para la construcción de este gran mercado a la escala de los Doce. A su vez, el Acta Unica Europea, que entró en vigor en julio de 1987, define el gran mercado como un espacio sin fronteras interiores, en el que se garantiza la libre circulación de personas, mercancías y capitales.

La libre circulación de mercancías entre los países miembros no puede instaurarse sólo mediante el principio del libre intercambio. La simplificación de los procedimientos hará que la intervención de los servicios de aduana esté circunscrita a los intercambios de la Comunidad con terceros países. La abolición de fronteras territoriales, en este contexto, implica una redefinición del papel de los servicios aduaneros nacionales, así como un programa de readaptación profesional de los agentes de dichos servicios. Del mismo modo, las normas y las reglamentaciones técnicas, que durante mucho tiempo fueron intocables en relación con la intervención comunitaria, se han visto sujetas a un desmantelamiento notable desde 1987.

En lo que respecta a la unificación del mercado de servicios, los progresos han sido mucho más lentos que en el caso de los bienes. Por una parte, la libre prestación de servicios, reconocida en el Tratado de Roma, ya se aplica en forma amplia, si bien algunas prestaciones aún se encuentran muy reglamentadas, tanto en el sector del transporte, que constituye el objeto de un esfuerzo específico en la construcción del mercado único, como en el sector de los seguros. De otra parte, la libertad de establecimiento plantea el problema de la libre circulación de los factores de la producción. Así, para los particulares, se ha visto obstaculizada por la falta de reconocimiento recíproco de los títulos y de las calificaciones en la mayoría de las profesiones, aunque esta barrera actualmente tiende a desaparecer; en cuanto a las empresas, la libertad de establecimiento se ha visto frenada por la ausencia de una legislación común para las sociedades, pero sobre todo por la estricta compartimentación de los servicios financieros.

La rigurosa reglamentación, en el caso particular de los servicios de transporte, así como el carácter estratégico de este sector para la libre circulación de las personas y de las mercancías, justifica el esfuerzo particular que se ha dedicado al tema en la Comunidad. En cuanto al transporte por carretera, se aprobó la supresión de todas las restricciones cuantitativas para el transporte de mercancías entre los países miembros, lo que entrará en vigencia en enero de 1993. En lo referente a la aviación civil, ámbito muy cerrado, también se han realizado importantes progresos y se prevé una apertura completa del sistema en 1993. En el caso del transporte ferroviario, la liberalización de los ferrocarriles, el desarrollo de los trenes de alta velocidad y los transportes combinados constituyen los tres puntos principales del programa comunitario.

Los contratos públicos y las compras del Estado eran hasta hace poco un campo exclusivamente nacional. Desde fines de los años ochenta, diversas directivas abrieron a la competencia las adquisiciones públicas de suministros y las obras públicas, y permitieron crear en todos los países miembros los medios jurídicos o administrativos para exigir la correcta aplicación de dichas directivas.

Otro aspecto importante ha sido la armonización de la tributación indirecta. En la Comunidad, en relación con las corrientes de intercambio, el paso por aduana es la instancia en que se paga el impuesto sobre el valor agregado (IVA). Se aplica la tasa del país importador, es decir, del país donde la mercancía será utilizada o consumida. En un mercado único, en el que los intercambios entre Estados miembros se asimilarán a las compras y ventas dentro de un mismo país, deberán desaparecer las nociones de importación y exportación. Un acuerdo, adoptado a fines de 1990, define las modalidades de control necesarias para que el pago del IVA sobre las mercancías se transfiera, a partir de 1993, de la frontera –lugar donde se cancela actualmente– al lugar de destino. Se espera que el paso a un régimen definitivo, que contemple el pago de ese impuesto en el país de origen, se concretará después de 1996. En lo relativo a las tasas se ha descartado el principio de una armonización sistemática entre los países miembros. Con arreglo al nuevo método se ha previsto establecer una tasa mínima, de suerte que a partir de enero de 1993 comience a aplicarse en todos los Estados miembros una tasa normal del IVA igual o superior a 15%. Los Doce tienen igualmente la posibilidad de emplear una o dos tasas reducidas, con un mínimo al menos equivalente al 5%. En cuanto a los impuestos al consumo, la idea de una unificación total ha sido descartada por completo, y se propone, al igual que en el caso del IVA, la aplicación de un sistema de tasa mínima a partir de 1993.

La liberalización completa del movimiento de capitales en la Comunidad entró en vigencia el 1º de julio de 1990, fecha en la cual se suprimieron los controles cambiarios. Por lo tanto, los residentes de un Estado miembro tienen libre acceso al sistema financiero de otro Estado miembro para efectuar operaciones de inversión, colocación o empréstito. Esta supresión es una condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar un mercado único de capitales. Además de armonizar la tributación directa, que afecta al ahorro y la inversión, un mercado único implica la supresión de las barreras derivadas de las diferencias en las normas nacionales y la libertad de establecimiento en el ámbito de los servicios financieros.

A partir del Acta Unica, se han dictado tres directivas importantes para el sector bancario: la definición común de los fondos propios, de los coeficientes de solvencia, y el establecimiento de una acreditación bancaria única que permite al que la obtenga ofrecer toda su gama de servicios en todos los países miembros, a contar de 1993, siempre que se someta al control del país de origen. Estos progresos abren una nueva era en la unificación financiera de los Doce, pese a que la falta de armonización en materia de tratamientos de algunos aspectos del ahorro y la inversión oscurece algo este cuadro.

La liberalización de los seguros en la Comunidad ha resultado ser mucho más difícil que la de los servicios bancarios. El procedimiento es complejo y plantea problemas de legislación y de armonización fiscal; así, en el caso de los seguros de vida, por ejemplo, los Estados tienen dificultades para otorgar a la vez libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios a las compañías de seguros. La Comisión introdujo una propuesta de directiva que contempla una acreditación única, además de un control ejercido sólo por el país de origen, y la unificación de las reglas prudenciales y de protección del consumidor.

## 2. La libre circulación de personas y el mercado laboral único

La libre circulación de las personas en el ámbito interno de la Comunidad parece ser la condición más difícil de cumplir para la construcción del mercado ampliado. Las negociaciones entre los Doce no han logrado aún ningún acuerdo sobre la materia. Ocho de los Estados miembros decidieron, por lo tanto, acelerar el proceso mediante la creación de un espacio de libre circulación que no comprende toda la Comunidad. Por otra parte, la libre circulación de trabajadores actualmente existe en diez de los Estados miembros; los ciudadanos españoles y portugueses necesitarán hasta 1993 permiso para trabajar en otros países miembros. Sin embargo, no resulta fácil llevar a la práctica esta libertad reconocida en los textos comunitarios. Antes de proceder al reconocimiento recíproco de las calificaciones laborales, los Estados miembros quieren contar con seguridades de que exista correspondencia entre las mismas.

Al firmar una Carta que contiene doce derechos fundamentales del trabajador europeo, la Comunidad ha deseado confirmar, en diciembre de 1989, la importancia de la cohesión social en el proceso de integración. Esta Carta, que carece de valor jurídico, representa un aporte meramente político, pero está respaldada por un programa de acción de 46 medidas legislativas. Más allá de los principios generales consignados en la Carta, es evidente que la Comunidad se encuentra todavía muy lejos de alcanzar una completa armonización social, que corresponda a un mercado único laboral. No sólo subsisten grandes diferencias entre los mecanismos de previsión social de los diversos países; sobre todo no es posible pensar, aún por muchos años, en una homologación de los salarios. En efecto, las diferencias de los niveles de desarrollo entre los países de la Comunidad siguen siendo considerables.

## 3. La profundización monetaria

La completa integración europea significa una unión económica y monetaria, es decir, la libertad total de circulación de las personas, bienes, servicios y capitales; la fijación irrevocable de las tasas de cambio en la Comunidad y, en su fase última, una sola unidad monetaria. Es indudable que el Sistema Monetario Europeo (SME), creado en 1979, ha desempeñado plenamente su papel, al lograr una zona europea de estabilidad cambiaria en el marco de una convergencia de las políticas económicas nacionales.

Sin embargo, en su forma actual, el SME no puede cubrir todas las exigencias de una integración cada vez más avanzada. En efecto, no puede formular una política monetaria común, definida por una institución comunitaria, ni tampoco establecer un alto grado de coordinación de las políticas presupuestarias nacionales. El informe del Comité Delors sobre "la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea", presentado al Consejo en abril de 1989, tiene como propósito adelantar el proceso de integración mediante una profunda transformación del SME. El proyecto prevé tres etapas sucesivas, si bien no se han establecido explícitamente los plazos de cada una de ellas.

La primera fase, que entró en vigor en julio de 1990 con la liberalización de los movimientos de capitales, está dedicada a reforzar la coordinación comunitaria, y también contempla la redacción y ratificación de un nuevo tratado. La segunda, ha sido concebida como una etapa de aprendizaje de las nuevas instituciones, y la creación de una autoridad

monetaria común es el elemento crucial. El paso a la última etapa implica la aplicación efectiva de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Según el plan Delors, las paridades cambiarias serán fijadas de modo irrevocable, la autoridad monetaria común se encargará de la formulación y aplicación de la política monetaria y, finalmente, se procederá a adoptar una moneda única.

En el curso de 1990 la Comunidad demostró su voluntad política para concretar la construcción de la UEM, dado que los Estados miembros (con excepción del Reino Unido) adoptaron posiciones comunes en relación con la finalidad del proceso, la creación de una nueva institución monetaria y las modalidades del paso a la segunda etapa. Esta se encuentra prevista para el 1º de enero de 1994, después que los parlamentos nacionales hayan aprobado la revisión de los estatutos fundacionales de la Comunidad.

Las disposiciones relativas al programa de la UEM encubren, no obstante, numerosas lagunas, tanto en aspectos presupuestarios de la integración europea como en cuanto a la función de la unidad monetaria europea (ecu) durante el período de transición. Las reacciones que despertó el Informe Delors fueron, de hecho, muy diferentes de un país a otro. Naciones como Francia e Italia deseaban la rápida adopción de instituciones y políticas comunes; otras, como Alemania y los Países Bajos, preferían fortalecer la cooperación y la convergencia económica antes de aprobar disposiciones institucionales de gran envergadura; y, por último, el Reino Unido formuló reservas aún más fundamentales.

Por otra parte, antes de llegar a una moneda única, parece indispensable pasar por una moneda común que desempeñe, en el plano internacional, una función cada vez más importante. De otro modo, el marco alemán seguirá siendo la moneda destinada a ocupar este lugar. Una ecu "sólida" corresponde a una moneda europea fuerte, cuya virtud residiría en que no podría depreciarse frente a otras monedas de la Comunidad. En el curso del tiempo, la ecu se convertiría de por sí en la moneda más sólida de la Comunidad, representando una moneda común, pero no única.

Otra de las debilidades del SME es la falta de convergencia de las políticas presupuestarias, dado que cuando éstas no son rigurosas y su orientación se contrapone a la de las políticas monetarias, se obstaculizan los esfuerzos para promover la estabilidad de los precios, lograr un ajuste externo efectivo y alcanzar el equilibrio en los mercados cambiarios. Algunas tensiones adicionales se deben a las alzas sucesivas de las tasas de interés, medida que se vio obligada a aplicar Alemania para financiar la reunificación y que entraba los esfuerzos para acelerar el crecimiento en los demás países de la Comunidad que presentan altas tasas de desempleo. En particular, la política económica del Reino Unido se orienta en un sentido diametralmente opuesto al de Alemania, puesto que las tasas de interés disminuyeron más de cuatro puntos en un solo año.

Más allá de las divergencias coyunturales, la regulación monetaria y presupuestaria al interior de la Comunidad resultará muy difícil mientras no disminuyan las disparidades estructurales, tanto en el ámbito nacional como entre distintas regiones de los países miembros. Dichas diferencias son bastante grandes en la Europa de los Doce, dado que los ingresos por habitante varían de uno a tres: España, Irlanda, Grecia y Portugal están situados muy por debajo del promedio, sin que sus posiciones relativas hayan mejorado apreciablemente en los últimos diez años. En consecuencia, la rápida creación de la UEM haría necesario contar con un esfuerzo considerable de compensación o nivelación para evitar un incremento del desarrollo acumulativo de las regiones más ricas, por cuanto la población no parece estar dispuesta a desplazarse en gran escala.

En términos generales y desde el punto de vista de la teoría de las uniones monetarias óptimas, si no hay convergencia en las políticas salariales, el factor trabajo tendrá incentivos para desplazarse a las zonas donde las remuneraciones son más altas, generándose así importantes movimientos migratorios. Es posible que los Estados miembros no tengan la voluntad de aceptar migraciones masivas por razones vinculadas a diferencias de salarios, lo que haría más compleja la consolidación de una unión monetaria.

## 4. La ampliación del espacio comunitario

Todo indica que la Comunidad no permanecerá limitada a los doce Estados miembros que la constituyen en la actualidad. En muchos sentidos, los seis miembros actuales de la Asociación Europea de Libre Comercio (Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza) ya se encuentran integrados en el marco económico de Europa occidental, y han mostrado en general mayor capacidad de seguir adelante con el proceso de integración que los países del sur de la CEE. Austria y Suecia ya están golpeando a las puertas de los Doce, y más allá de las perspectivas de un espacio europeo de libre comercio, es probable que la mayoría de los países de al AELC se hayan incorporado a la Comunidad antes de fines de la década.

La ampliación de la Comunidad también se puede dirigir hacia el este de Europa, después del desmembramiento del bloque comunista. Esta expansión, que ya abarca a la ex República Democrática Alemana, se ha iniciado con la asistencia mediante créditos y asegurando sectores de venta en sus mercados. La incorporación de estos países envuelve para ellos una etapa de aprendizaje de las reglas y prácticas de la economía de mercado, al mismo tiempo que acentúa el problema de las disparidades de ingreso existentes entre los actuales Estados miembros. Sin embargo, mantener cerrada la puerta de la Comunidad puede significar el riesgo de graves desórdenes políticos y de flujos masivos de migración. Por otra parte, es difícil que se infrinja la regla de asociación abierta sólo para las naciones con regímenes democráticos.

En definitiva, el movimiento de integración europea puede generalizarse paulatinamente hasta incluir el conjunto del continente, con la probable exclusión de algunas de las antiguas repúblicas integrantes de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

A modo de conclusión de los antecedentes proporcionados en esta parte del libro, se puede señalar que el proceso de integración de la Comunidad deja algunas enseñanzas:

a) Aparte de la permanente búsqueda de soluciones técnico-económicas viables para los dinámicos y variados problemas que enfrenta necesariamente la ambiciosa tarea de construcción del mercado único, ha primado una convicción política traducida en acciones y contactos permanentes entre los principales responsables de la conducción gubernamental de los Estados miembros para mantenerse en el curso trazado para alcanzar el objetivo de la integración. Una situación reciente –la respuesta ante el resultado negativo del referendo en Dinamarca para aprobar el Tratado de Maastricht, el 2 de junio de 1992–, pone de manifiesto la voluntad de continuar avanzando, como lo muestran las declaraciones de los demás Estados miembros en el sentido de seguir adelante en los planes de unidad económica y política;

b) Como trasfondo de todo el proceso de integración europeo, se encuentra la decisión de los países miembros de la Comunidad de ocupar conjuntamente un significativo espacio

en la economía mundial y de asumir un papel preponderante en las negociaciones internacionales, es decir, recuperar la posición que algunas de las naciones europeas ocuparon individualmente en otras épocas;

c) Ha sido fundamental el liderazgo de los países grandes, por su tamaño económico, su importancia en el comercio de la CEE y de su estabilidad económica, para impulsar de manera permanente a los restantes países miembros hacia el empleo de políticas estabilizadoras y hacia la convergencia de éstas, condición indispensable para progresar en el proceso de integración; y

d) La capacidad de propuesta de los órganos comunitarios, tanto en el plano técnico como político, ha resultado esencial para resolver conflictos derivados de la heterogeneidad de los países miembros. Asimismo, los recursos financieros de que dispone la Comunidad le permiten una efectiva acción en ciertas áreas, entre las que se destacan la aplicación de la política agrícola común, las iniciativas para mejorar la infraestructura de la regiones atrasadas y el desarrollo tecnológico.

## IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO DE AMERICA LATINA

### 1. Posibilidad de aprovechar algunas experiencias

Los términos usuales empleados para caracterizar los niveles y contenido de la cooperación son convergencia, coordinación y armonización. En una de las partes de este libro –tercera parte, sección A del capítulo I– se intenta una descripción de estos conceptos que resulta, en esencia, de las publicaciones europeas y que puede ilustrar al respecto.

Las dificultades para trasladar las experiencias de la CEE a la región son evidentes, dadas las obvias diferencias en los niveles de desarrollo y, sobre todo, en el avance que ha logrado el proceso de integración en Europa, después de más de tres décadas de ingentes esfuerzos. Así, por ejemplo, en la CEE se eligió la congelación prácticamente total de las paridades cambiarias recíprocas durante un largo período, como elemento central en la búsqueda de la estabilidad conjunta. En el caso de América Latina, con altos niveles de inflación y políticas simultáneas de apertura, no es fácil que los países se comprometan a alinear los tipos de cambio y, que puedan cumplir ese compromiso. En este sentido, es posible que algunos gobiernos estén dispuestos a ceder parte de su soberanía económica como un *quid pro quo* para adquirir mayor estabilidad, como lo hicieron ciertos países europeos, siempre que tengan alguna capacidad para controlar efectivamente las principales variables macroeconómicas. Lo cierto es, sin embargo, que Alemania pudo ejercer el liderazgo en la CEE por su enorme importancia en el comercio comunitario y la estabilidad de su moneda por un largo período. Es difícil visualizar qué países podrían ejercer esa función dentro de las agrupaciones de integración en la región.

Aunque en líneas generales se puede percibir una tendencia similar en los procesos de ajuste de las economías latinoamericanas, sobre todo en su apertura al comercio internacional, ello no significa que sea viable alcanzar una cierta convergencia en dichas políticas. Para ilustrar esta afirmación, en el MERCOSUR, por ejemplo, el debate ha tendido a orientarse hacia el ámbito sectorial, quedando en segundo plano el tema de la coordinación macroeconómica. En el caso de algunas variables, no hay capacidad real de manejo de su comportamiento, como sucede con los tipos de cambio, que dependen no sólo del balance

comercial de los países sino también de la cuenta de capitales y de otras variables –presupuesto fiscal, ahorro e inversión– que son muy sensibles a los desequilibrios globales de la economía.

En la etapa de los esquemas de integración latinoamericana, en que se establece la zona de libre comercio, el tema de la convergencia de las políticas no es muy relevante, pero adquiere gradualmente mayor importancia en la medida que se avanza a otros estadios superiores. Hay, no obstante, una excepción que se refiere a la magnitud del arancel externo común (AEC) que se precisa en la fase de la unión aduanera. En efecto, si el AEC tiende a niveles muy bajos –en el entendido que no hay barreras no arancelarias–, no queda la posibilidad de otorgar márgenes de preferencia significativos a los otros países miembros y, en este caso, el proceso viene a ser una secuela o subproducto de la inserción en la economía mundial. La convergencia de las políticas con los asociados de la región no tendría gran trascendencia y lo que importaría sólo sería la armonización con las políticas predominantes en el mundo.

En otras palabras, si mediante los procesos en la región se proyecta alcanzar grados significativos de integración, sobre todo en el ámbito de los sistemas productivos, el AEC tendría que ser suficientemente relevante para generar márgenes de preferencia o bien sería preciso recurrir a herramientas no arancelarias –como lo ha hecho la CEE– o a otros instrumentos más complejos como las compras del Estado, sistemas de concertación entre empresas latinoamericanas para producir determinados bienes o el perfeccionamiento de la infraestructura, los transportes y las comunicaciones, que significan mayores costos para la relación económica dentro de la región.

No cabe duda que la experiencia europea de integración se inició más bien por una motivación política que por una conceptualización o racionalización de las acciones que se proyectaba emprender. A su vez, la coordinación se hizo necesaria en función de la existencia de una diversidad de políticas que se apartaban de una concepción neutra u ortodoxa. En cuanto al AEC, su papel se ha relativizado por la disminución de su nivel, por el incremento de los servicios frente al intercambio de mercancías y por la gran cantidad de otros mecanismos que obstaculizan o facilitan el comercio de bienes y servicios.

A propósito de las lecciones de la experiencia de la CEE y del Grupo de los Siete, cabe recordar que cuando empezó el proceso de integración en Europa se dieron condiciones macroeconómicas bastante favorables, muy diferentes a la situación actual de América Latina. Había, por un lado, una coordinación *de facto*, dada por el sistema de Bretton Woods, que garantizó en los primeros veinte años del proceso una estabilidad que no se recuperó tan plenamente después. Tal vez sólo ahora, bajo el Sistema Monetario Europeo (SME), se retorne de manera parcial a la estabilidad. Además, la convertibilidad de las monedas europeas entre sí se logró en las primeras etapas y eso facilitó el proceso de integración y, al mismo tiempo, aumentó la interdependencia.

Cuando se produjo el quiebre del sistema de Bretton Woods a comienzos de los años setenta, la CEE empezó a buscar una zona de estabilidad, porque existía la convicción que sin equilibrios macroeconómicos no había avances en la integración. Se intentaron dos tareas distintas: en primer lugar, en la fase inicial de los años setenta, se procuró crear una zona de relativa estabilidad *real*; y luego, con la formación del SME, se fijó una meta mucho más ambiciosa que era generar una zona de estabilidad *nominal*, a través del uso de compromisos de coordinación externa con los asociados como herramienta para lograr la estabilidad interna de algunas economías.

El tema de la estabilidad interna mediante compromisos externos es una lección interesante que vale la pena discutir en el marco de la integración latinoamericana. La condición para lograr éxito en esta materia es, según la experiencia europea, la presencia de un país o grupo de países que actúe como ancla del sistema o como centro de gravitación. El centro de gravitación tiene que ser: i) lo suficientemente grande para poder absorber las turbulencias que automáticamente se generan en estos casos y que proceden de las otras economías; ii) de su propio interés formar una zona de estabilidad; esta circunstancia se da en la CEE por las sólidas relaciones que existen entre los asociados en los ámbitos comercial y de inversión directa; y iii) siempre más estable que los otros asociados para que realmente puedan importar las condiciones de equilibrio proyectadas desde ese núcleo.

Como se indicó anteriormente, lo sucedido en Europa puede no ser aplicable a América Latina, puesto que no se cumplen varios de los requisitos particulares que se dieron allá, como la existencia de un país grande, estable e interesado que pueda servir de ancla del sistema. Asimismo, el grado de cooperación macroeconómica en la CEE ha alcanzado niveles muy avanzados que difícilmente se pueden repetir en esta región.

Es posible que del Grupo de los Siete puedan sacarse enseñanzas más fructíferas para la región, dado que en esa agrupación de los países de mayor desarrollo del mundo no hay compromisos formales de integración y la cooperación macroeconómica toma diversas modalidades según los aspectos de que se trate. Según el grado de intensidad de dicha cooperación, se distingue una amplia variedad de formas como: el intercambio de información sobre comportamientos macroeconómicos; la convergencia de objetivos, que deja a cada país libertad para aplicar sus políticas; la armonización de las reglas macroeconómicas; y, finalmente, la coordinación propiamente tal sobre las acciones y el uso de instrumentos a corto plazo. En el Grupo de los Siete no hay una secuencia estricta entre estas etapas, sino que se progresa en aquellas áreas de la cooperación más factibles, según las circunstancias.

Por otra parte, de la experiencia del Grupo de los Siete se infiere que hay dos condiciones indispensables para un adecuado funcionamiento de la cooperación: i) la necesidad de estar de acuerdo sobre cómo funciona y cuál es el modelo macroeconómico más apropiado, y ii) todos los gobiernos deben ejercer un control eficaz sobre los instrumentos macroeconómicos.

Retornando a América Latina y como un caso particular, se puede precisar que en el Grupo Andino la importancia de la armonización de los instrumentos y las políticas surge como consecuencia de la magnitud de los compromisos contraídos para abrir recíprocamente las economías de los países miembros, más que de las vinculaciones comerciales vigentes. En estas circunstancias, la armonización es necesaria para hacer más transparentes los mercados y crear condiciones equitativas de competencia, que contribuyan a ampliar las corrientes de intercambio al interior de la subregión. Un aspecto relevante, en dicho contexto, es la armonización de los incentivos a las exportaciones. Asimismo, aunque se supone difícil eliminar las distorsiones cambiarias, es posible ir avanzando gradualmente a raíz del proceso de apertura acelerada de las economías. En una primera etapa puede establecerse el compromiso de adoptar y mantener cambios únicos, para luego continuar con otras fases más complejas de armonización. No obstante, es difícil prever lo que sucederá a raíz de los acontecimientos ocurridos en Perú y en otros países del Grupo Andino, en 1992, que ha traído como consecuencia una virtual paralización de sus actividades.

## 2. Un marco analítico tentativo

Es posible que en el caso latinoamericano se pueda trabajar con dos cortes metodológicos: uno, que se refiere a cuáles son los aspectos fundamentales de la coordinación de políticas macroeconómicas cuando hay o se carece de equilibrios globales internos y, un segundo, vinculado a la existencia o inexistencia de una protección arancelaria armónica entre los países que se integran. De aquí puede resultar una especie de matriz en la que se combinen las situaciones de equilibrios y desequilibrios macroeconómicos con el grado y similitud de la protección externa.

Un primer elemento en la matriz de conceptualización propuesta es que la posibilidad de coordinación de políticas macroeconómicas en un escenario de suma inestabilidad parece casi nula. Pero también en el caso de países con equilibrios globales razonables, este requisito puede no ser suficiente si los modelos de desarrollo son distintos y difieren, por lo tanto, sus políticas específicas, como la política cambiaria, por ejemplo.

El segundo aspecto es que los AEC, y las barreras no arancelarias, en la medida que estén coordinadas, ayudan a establecer una frontera del mercado ampliado, porque introducen cierta certidumbre, simetría y sustentabilidad. Ello define un horizonte de condiciones de competencia suficientemente previsible para que se den las decisiones de inversión que suponen una ampliación de capacidad productiva en búsqueda de efectos de especialización y complementación.

Un tercer elemento se refiere al grado de desarrollo de los países que se integran y a su capacidad de oferta. En un esquema de integración en el cual participan países, como Brasil, que tienen una oferta exportable diversificada, a pesar que no existe un alto grado de certidumbre, simetría y sustentabilidad, siempre habrán efectos de competencia en el mercado ampliado. Esto puede ser diferente cuando sólo concurren países con ofertas limitadas o menor capacidad de exportación al mercado conjunto.

El cuarto, y último factor, es que en la medida que hay protecciones muy bajas y con márgenes de preferencia reducidos e inciertos, parece ser más necesaria la coordinación de políticas que en los antiguos esquemas de altos aranceles y márgenes de preferencia elevados, puesto que éstos creaban un espacio muy amplio para que las demás políticas comerciales pudieran diferir en un rango más amplio.

Hay un aspecto adicional, que se refiere a la naturaleza de los procesos de integración que se pretenden establecer, puesto que a simple vista se puede verificar que en la región los distintos esquemas no son homogéneos ni en cuanto a los objetivos ni a los instrumentos. No son comparables entre sí casos como la ALADI, el MERCOSUR y el Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México, por ejemplo.

Por otra parte, no cabe duda que queda un largo camino por delante antes de que se establezca el libre comercio entre los países de la región. Del conjunto de naciones miembros de la ALADI, sólo tres carecen prácticamente de barreras no arancelarias al comercio –Bolivia, Chile y México– y los niveles arancelarios son muy variables, puesto que van desde tarifas máximas de 85% hasta otras que no sobrepasan 10%. A esta realidad hay que agregar que las concesiones arancelarias entre los participantes en las diferentes agrupaciones y subagrupaciones de la región, difieren sustancialmente. Hay, en consecuencia, un enorme desafío para alcanzar una apertura real y homogénea de las economías hacia los restantes países de la región.

En cuanto a las estrategias en materia de incentivos para la integración, en líneas muy generales se pueden identificar tres tipos: el primero es la coordinación de políticas macroeconómicas; el segundo la armonización de políticas estructurales; y el tercero la concesión de preferencias comerciales. Dichas estrategias no se excluyen mutuamente y, normalmente, se debería trabajar con una síntesis o combinación de ellas. No obstante, se le concede prioridad, en general, a una de las tres en función de la factibilidad que les otorga el entorno internacional de comercio y el ambiente interno y la política económica política de los países que participan en un determinado proceso de integración. En las condiciones actuales se podría buscar, preferentemente, la armonización de las políticas estructurales en relación con los incentivos a las exportaciones, compras gubernamentales, reglas de origen y otras semejantes, sin atenerse a fórmulas específicas. Al proceder de ese modo no se concedería una importancia excesiva al avance en el AEC, ni se subordinaría la promoción de las otras políticas al logro de progresos en esta materia.

Al mismo tiempo, si se desea establecer cierto grado de irreversibilidad en un proceso de integración, por ejemplo en el MERCOSUR, no se debe excluir el tema de la coordinación de las políticas macroeconómicas ni la concesión de preferencias comerciales, aunque tengan un papel subsidiario en el proceso y las posibilidades de avance en esos ámbitos sean limitadas. Esto, sin perjuicio de priorizar la armonización de políticas estructurales para generar los incentivos que le den continuidad del proceso de integración.

En síntesis, bajo condiciones de apertura comercial unilateral y generalizada, como ocurre en casi todos los países de América Latina, será difícil crear incentivos a la integración basados en preferencias arancelarias. También será complicado avanzar en la coordinación de políticas macroeconómicas en circunstancias de baja interdependencia y de inestabilidad en los países que debieran liderar los procesos.

## 3. Reflexiones finales

Los antecedentes expuestos permiten identificar ciertos criterios útiles para abordar en general el caso latinoamericano, desde un punto de vista teórico y empírico, con algunas referencias particulares a la integración entre Argentina y Brasil. Estos criterios se refieren a las lecciones sobre el vínculo entre la integración y la coordinación de las políticas macroeconómicas que se desprenden de la teoría tanto política como económica; las enseñanzas que surgen a partir de las experiencias de la CEE y del Grupo de los Siete; y la medida en que se pueden aplicar estas lecciones para el caso latinoamericano y, en especial, a Argentina y Brasil, y cuál es la incidencia observable de las políticas macroeconómicas en el comercio en la región.

En primer lugar, en relación con el marco teórico, tanto desde el ángulo de la ciencia económica como política, el nexo entre la integración y la necesidad de cooperación macroeconómica se produce a través del concepto de interdependencia, pero ambas ciencias entienden de manera diferente la forma en que se mide y se interpreta este concepto. Para los economistas, la preocupación mayor se concentra en los efectos de algunos cambios marginales, es decir, en la incidencia de las variaciones macroeconómicas, sobre todo por intermedio de las elasticidades, en el comercio y en las inversiones bilaterales. Para los politólogos, es más importante examinar cuáles son los efectos promedio que se producen por la interdependencia económica con otros países, o sea, en qué medida se tienen que

tomar en consideración las acciones de estos países desde el punto de vista de sus repercusiones sobre el grado de libertad de las políticas propias.

En efecto, si bien algunas perturbaciones macroeconómicas pueden impedir el desarrollo de los vínculos económicos, especialmente comerciales, por sus repercusiones a través de variaciones marginales, esa circunstancia no generará grandes preocupaciones desde el punto de vista político, si este comercio no tiene mucha importancia a nivel global para un país, en particular si hay un conflicto de intereses entre varios objetivos de la política nacional.

El nexo entre ambas corrientes de pensamiento –política y económica– se plantea en términos de un círculo vicioso o virtuoso, según sea o no significativa la interdependencia. Cuando no son importantes las vinculaciones entre los países que se asocian es difícil modificar esta situación. Por el contrario, cuando se comienza con un elevado nivel de interdependencia, habrá una gran preocupación en promedio, por el alto impacto de las acciones recíprocas, debido a las posibles perturbaciones a que podría verse expuesto un país por efecto de lo ocurrido en otro país asociado.

Es bastante difícil encontrar indicadores adecuados para medir la interdependencia. Una forma de hacerlo, que permitiría estimar su importancia a nivel político, es el grado de apertura calculado a partir del porcentaje que representa el total del comercio respecto del producto interno bruto (PIB) de cada país. En el caso de la ALADI, la apertura, medida de esta manera, ha sido persistentemente muy baja y nunca superó el 5% del PIB para el conjunto de países miembros. En los casos de Argentina y Brasil dicha situación es aún más desfavorable en lo que toca a sus relaciones comerciales. Comparando este indicador con el correspondiente para la CEE, se puede verificar que desde los primeros años de integración económica ésta ya superaba en apertura a la ALADI en cuatro o cinco veces. El comercio recíproco fue desde el inicio muy importante en la CEE y constituyó una parte sustancial de la actividad económica comunitaria. Algo similar ocurre también en el Grupo de los Siete que muestra una interdependencia, medida por el coeficiente de apertura, muy significativa.

Retomando el caso de Argentina y Brasil, cabe recordar que al comienzo hubo cierto acuerdo sobre el modelo macroeconómico –Plan Austral y Cruzado–, pero luego ambos esquemas se distanciaron, al tiempo que se perdía el control sobre los instrumentos y disminuía la credibilidad respecto de las iniciativas para equilibrar las economías. Por ello, es dudoso que los compromisos externos puedan ayudar a restablecer los desequilibrios –por ejemplo, los fiscales– y colaborar en el control de la inflación.

A partir de esta realidad, el avance hacia la cooperación macroeconómica debería iniciarse con el intento de convergencia de algunas variables claves, como la tasa de inflación, por ejemplo, al propio ritmo y según las capacidades de cada país. Sólo después de haber alcanzado cierto grado de convergencia, se podría progresar hacia formas más ambiciosas de cooperación macroeconómica.

Por otra parte, resulta sorprendente cuan poco influyen algunas variables macroeconómicas sobre el comercio bilateral. Así, empíricamente casi no se nota el efecto de la volatilidad cambiaria sobre el intercambio entre Argentina y Brasil. Al parecer, ello ocurre porque hay una gran cantidad de medidas sectoriales que se superponen a la influencia de los tipos de cambio; que las políticas comerciales de promoción de las exportaciones pueden eliminar en parte importante el riesgo cambiario; y, por último, habría que argumentar que tanto los mercados externos como internos muestran inestabilidad, lo que significa que el análisis debería considerar variaciones relativas y no absolutas. Además,

otro resultado empírico indica que el comercio bilateral ha reaccionado de manera más que proporcional a las variaciones de la demanda interna en ambos países.

En definitiva, si se retoma la senda del crecimiento sostenido, se aumentará la interdependencia y esto generará una cierta presión hacia la cooperación macroeconómica. Sin embargo, para volver a crecer hay que restaurar la credibilidad y gobernabilidad de las políticas macroeconómicas, en particular los equilibrios fiscales, tarea en la que difícilmente se podrá buscar ayuda en los compromisos externos. En otras palabras, es preciso poner "la casa en orden" para poder progresar en la integración.

En las restantes agrupaciones en América Latina, se puede percibir una gran diversidad de situaciones en cuanto a sus objetivos, a sus estructuras formales, a su institucionalidad y a la viabilidad que cabría presumir *a priori* puedan tener cada una de estas iniciativas. Como cada caso es distinto, no es posible encontrar patrones comunes de análisis. No obstante, el estudio del comportamiento de ciertas variables significativas, como los aranceles, los tipos de cambio, el PIB, las inversiones, los gastos del gobierno, los índices de inflación y el saldo de la deuda externa en los países de la ALADI –que comprende, entre otras, al MERCOSUR, al Grupo Andino y al Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México como subagrupaciones–, se revela que existe gran asimetría en la conducta de estos indicadores en el ámbito interno de cada acuerdo, lo que haría bastante compleja la aplicación de medidas muy ambiciosas de cooperación en materia de políticas macroeconómicas.

Estos hechos, sumados a la falta de países líderes, que estén en situación de transmitir estabilidad, y a la baja interdependencia inicial, dejan muy poco margen para imaginar iniciativas poderosas de coordinación de políticas macroeconómicas. Sin embargo, es probable que a nivel de cada acuerdo específico surja espacio para ciertas actividades de cooperación factibles para ese esquema, según sus propias especificidades y realidades.

En el caso general, la demanda de coordinación de políticas corresponde en realidad a una aspiración de aumentar la estabilidad y la previsibilidad en los escenarios futuros, como elemento esencial para crear un ambiente favorable a la inversión. Por el lado de la oferta, las restricciones ya analizadas acerca de la capacidad para controlar los instrumentos, limitan las posibilidades de plena participación de los países latinoamericanos en acciones de coordinación de políticas macroeconómicas, y hace necesario buscar sistemáticamente las áreas donde sea factible algún avance. Ese propósito rebasa del alcance de este libro.

## Primera Parte

# ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS CON REFERENCIA AL MERCOSUR*

*Este documento fue elaborado por la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires a solicitud de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. Una versión del trabajo (que no contenía el anexo), fue incluida en el libro *El mercado común del Sur*, que editó el Centro de Economía Internacional de ese Ministerio. La investigación estuvo a cargo de los señores Daniel Heymann y Fernando Navajas.

# I. ANTECEDENTES

La transmisión internacional de efectos macroeconómicos se efectúa de varias maneras. En economías vinculadas a través de flujos de bienes y de capitales, los impulsos de precios y cantidades originados en un país afectan a otros; la forma en que se generan los desbordes, su intensidad y sus mecanismos dependen del tipo de interdependencia entre las economías y, en particular, de la magnitud de su comercio recíproco y de las características de sus sistemas cambiarios. Hay también influencias a más largo plazo: la configuración del comercio de un país y las decisiones de localizar inversiones en él dependen de su entorno macroeconómico y del de quienes podrían ser sus asociados o competidores. Por otro lado, los gobiernos suelen utilizar las políticas de comercio exterior como instrumentos para enfrentar desajustes macroeconómicos coyunturales.

Cuando las medidas de política tomadas en un país tienen repercusiones fuera de él, surge naturalmente la posibilidad de que se generen externalidades. Es decir, si cada uno de los responsables en materia de política decide en forma independiente, ignorando las consecuencias que pueden tener sus acciones sobre otras economías, el resultado puede ser menos favorable para las partes en su conjunto que si se aplicase un esquema de decisiones cooperativas. Si bien este planteamiento admite excepciones, el argumento anterior indicaría que, en general, la interdependencia entre economías abre posibilidades para la formulación conjunta de políticas.

El concepto de coordinación macroeconómica es ambiguo, porque no indica cuales serían concretamente los instrumentos utilizados y porque la definición puede ser muy amplia y abarcar desde el simple intercambio de información entre autoridades de distintos países hasta la delegación de autoridad en relación con ciertas políticas en manos de entidades supranacionales. Con un criterio amplio, habría variados ejemplos de arreglos internacionales con repercusiones macroeconómicas; casos especialmente notables son los que se refieren al establecimiento o la evolución de regímenes cambiarios y monetarios dentro de áreas comerciales o en el ámbito multilateral. Sin embargo, más allá de instancias particulares, los acuerdos cooperativos entre países en cuestiones macroeconómicas no son demasiado frecuentes, sobre todo cuando se trata del manejo rutinario de perturbaciones de corto plazo. Por lo tanto, hay un contraste entre la afirmación genérica de que la existencia de desbordes torna conveniente la coordinación de las políticas y lo que ocurre en la práctica: ésta suele tropezar con dificultades y ser esporádica.

Las dificultades para organizar la coordinación de políticas no surgen exclusivamente en el ámbito de las relaciones internacionales, sino que a veces aparecen con nitidez entre centros de decisión de un mismo país. Los juegos no cooperativos entre jurisdicciones de gobierno pueden tener consecuencias significativas sobre el resultado de la gestión macroeconómica. Estos problemas de coordinación dentro de las propias economías alertan, por un lado, sobre los obstáculos que encuentran las acciones cooperativas entre países –cuya

ejecución, por cierto, parece más compleja–, y, por otro, indican las limitaciones del supuesto habitual, cual es que los países actúan hacia afuera como un agente único de decisión, con un control efectivo sobre sus instrumentos de política.

Las iniciativas prácticas en este campo parecen a veces anticiparse al análisis que las sustentaría, pero eso no indica necesariamente que existan deficiencias, dado el estado relativamente incierto del conocimiento. En rigor, para medir con precisión los beneficios y costos de aplicar un esquema determinado de coordinación habría que conocer los objetivos que persiguen las autoridades de cada país, los modelos que (tácita o explícitamente) empleen para estimar los efectos de sus acciones y el verdadero modelo que en última instancia determina los resultados de esas acciones. Esa información es, por supuesto, inobtenible y, por lo tanto, cualquier evaluación dependerá de juicios cualitativos y tendrá un margen de ambigüedad. No obstante, para que las propuestas de coordinación tengan un sentido concreto, hace falta identificar con cuidado los motivos que inducirían a los países a ceder autonomía en materia decisoria, los compromisos que estarían implícitos en esa acción –y las condiciones para que puedan cumplirse– y los beneficios que las partes pueden esperar.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) tiene varias características particulares, que influyen sobre la "demanda" y la "oferta" de coordinación en cuestiones macroeconómicas. En primer lugar, las economías de la región tienen tamaños muy distintos. Por lo tanto, aun después de avanzada la integración, los países podrían tener actitudes marcadamente diferentes ante la alternativa de acordar políticas o mantener autonomía de decisión, y además, en un eventual juego de coordinación, los roles de los participantes podrían ser asimétricos. Por otro lado, en el momento inicial, el intercambio dentro de la región no tiene –más allá de los efectos sobre sectores específicos– grandes impactos macroeconómicos para el Brasil y la Argentina, puesto que la mayor parte del comercio de estos países se realiza con el resto del mundo. O sea que –a diferencia de lo que ocurre con Uruguay y Paraguay– la evolución de los precios y de la actividad real en la región no tendría un efecto directo apreciable sobre el comportamiento agregado de esas economías.

En segundo término, la Argentina y el Brasil son economías tradicionalmente inestables, que han pasado por períodos de gran turbulencia en el último tiempo. Cuando hay gran inestabilidad, las autoridades no controlan efectivamente los instrumentos macroeconómicos y éstos se determinan período a período de acuerdo con las variadas presiones y urgencias que se presentan. Ahora bien, para llevar adelante las acciones de coordinación internacional se requiere, en sentido estricto, la adopción de compromisos (como contrapartida se espera que los demás actores también cooperen). Esto no es posible si el manejo es insuficiente sobre las variables de política y el gobierno no es capaz de adoptar de antemano un comportamiento que resulte creíble en función de un arreglo con otros países. De ahí que un ordenamiento previo por parte de cada país sea, como suele afirmarse, un requisito necesario de la coordinación. Al mismo tiempo, en el proceso de estabilización las autoridades van recuperando capacidad de administración macroeconómica, pero también suelen delimitar el rango previsto de sus alternativas de política. En especial, los programas destinados a combatir la hiperinflación suelen fijar límites institucionales a los movimientos de ciertas variables, a fin de modificar las conductas dentro del sector público y de guiar las expectativas privadas. Un ejemplo es el establecimiento de una regla monetaria que fija explícitamente el tipo de cambio, como se

hizo en la Argentina. Tales normas de política condicionan directamente algunas herramientas e indirectamente a otras, que deben acomodarse de manera sistemática al mantenimiento de la regla. Por otro lado, en una estabilización incipiente hay también restricciones de hecho al manejo de los típicos instrumentos macroeconómicos; los márgenes de la política fiscal, en particular, son netamente distintos según la estructura del mercado de la deuda pública.

Es decir, por razones distintas –y a las anteriormente citadas habría que agregar las condicionalidades derivadas de los acuerdos con organismos multilaterales de crédito– los países más grandes del MERCOSUR tienen limitadas posibilidades para modificar instrumentos a efectos de la coordinación recíproca. Si bien esta situación puede ir variando con el tiempo, cabe suponer que los resabios de la experiencia de inestabilidad siga limitando las opciones de política.

Sin embargo, se aprecia entre los actores económicos en la región una sensación, difusa pero palpable, de que sería útil articular las políticas macroeconómicas. Es probable que, en última instancia, algunas de estas manifestaciones no indiquen tanto una demanda de coordinación como tal, sino expresen la necesidad de que la evolución macroeconómica de cada país sea más previsible. En especial, las fluctuaciones del tipo de cambio bilateral entre Argentina y Brasil (que es un tema siempre presente en el debate público) pueden atribuirse más a la inestabilidad de ambas economías, que a una deficiencia de coordinación propiamente dicha. De todas maneras, ante la expectativa de la integración, es natural que los agentes tengan en cuenta más que antes la evolución de las economías regionales. Esta mayor atención no parece responder sólo a un interés más o menos vago en la iniciativa del MERCOSUR, sino que tiene determinantes económicos concretos.

Si bien quedan todavía por definir aspectos centrales del MERCOSUR –entre ellos, el nivel del arancel común– y los efectos cuantitativos del acuerdo no son fáciles de anticipar, está claro que el comercio recíproco se incrementará, tal vez en forma apreciable. Por consiguiente, es probable que –especialmente en los países más chicos y en la Argentina– muchas firmas contemplen desde ya las inversiones en función del futuro mercado ampliado, o bien planeen una reconversión de sus actividades. Es importante que esas decisiones se tomen oportunamente (es decir, no influya en ellas la demanda de flexibilidad que implica la incertidumbre) y que se basen en información lo más completa posible a efectos de que se aprovechen los beneficios potenciales de la integración, y se reduzcan los costos de ajuste. Además, es muy posible que para llevar adelante algunas de las actividades surgidas al amparo de la integración sea necesario que ciertas empresas se especialicen para atender el mercado regional o, incluso, que integren su proceso de producción con firmas de otros países. A ese fin habría que realizar inversiones específicas; en tales casos, los flujos de comercio futuros estarían determinados más bien por las expectativas de precios relativos generadas al iniciarse los proyectos que por los precios vigentes cuando se efectúen efectivamente las transacciones. Otra consecuencia de esta modalidad de intercambio sería que, una vez concretada la integración, la transmisión de las fluctuaciones sobre la actividad real entre los países sería más directa.

De los antecedentes expuestos, se desprende que el grado de interdependencia entre las economías no es indicado sólo por el volumen de intercambios corrientes: la expectativa de la apertura del mercado común influye inmediatamente en las decisiones económicas, especialmente en materia de inversión. Estas decisiones se basarán en parte en las

condiciones macroeconómicas, actuales y previstas, en el propio país y en los asociados. Dado que existen estos nuevos desbordes macroeconómicos inducidos por el proyecto de integración es razonable que la demanda de coordinación exceda de la que se explicaría por el actual volumen del comercio, y que ella se refiera a la evolución macroeconómica sobre un horizonte más o menos largo.

Hay además otro aspecto que considerar. El MERCOSUR no sólo brinda la oportunidad de aprovechar las complementariedades que existen entre las economías, sino que abre también nuevas alternativas para la localización de inversiones. Es decir, al margen de los beneficios conjuntos que acarrearían los países también competirían respecto de la instalación de recursos, en un momento en el que todos le asignan una alta prioridad a que se recupere la acumulación de capital en su territorio. Es probable, además, que existan diferentes percepciones de país a país acerca de los elementos que determinan la inversión y las políticas más efectivas para inducirla. En todo caso, las posibles políticas para la inversión abarcan un amplio espectro de instrumentos, pero tienen repercusiones macroeconómicas, porque pueden afectar a las variables monetarias y fiscales agregadas. Esta es un área en que podría implantarse la coordinación, a fin de establecer un marco más o menos coherente para las decisiones de localización de capitales sin que se vean afectados los esfuerzos de estabilización.

Estos argumentos no definen todavía acciones precisas pero, al menos, sugieren que la integración comercial induce a buscar formas de adaptación mutua de las políticas macroeconómicas. El presente trabajo se propone contribuir a esa búsqueda. Dada la amplitud del concepto de coordinación, parece útil comenzar con un examen general de los propósitos y las formas de la cooperación en materia macroeconómica. Este análisis se efectúa en el siguiente capítulo. En el capítulo III se pasa revista brevemente a las publicaciones de carácter analítico y a aquéllas que han evaluado experiencias concretas. El objetivo de esta parte del trabajo es exponer los argumentos sobre las características del juego entre los responsables de las políticas que generan (o no) una demanda de coordinación y facilitan o restringen su puesta en práctica; además, se procura destacar algunos casos concretos (en especial, los que se refieren a la Comunidad Económica Europea (CEE) y Grupo de los Siete) a fin de identificar oportunidades y problemas que pueden dar algunas orientaciones cuando se consideren las características particulares del MERCOSUR. Finalmente, en el capítulo IV se toma como base el análisis precedente para hacer un somero examen preliminar de algunas posibles formas de interacción acordes con el estado actual de la integración en el MERCOSUR y las variadas condiciones macroeconómicas de sus miembros. En el anexo se presenta una formalización simple de algunos de los argumentos discutidos en el texto. El trabajo toma como un dato los arreglos sobre los aspectos reales de la integración, y se concentra en la discusión del manejo de instrumentos macroeconómicos tradicionales, cuales son las políticas fiscales, monetarias y cambiarias, si bien se hacen también algunas referencias a políticas sectoriales o específicas en la medida en que puedan tener impactos agregados importantes.

## II. ASPECTOS GENERALES

### A. LA LOGICA Y LOS PROPOSITOS DE LA COORDINACION

En rigor, un análisis de la determinación de políticas económicas debería partir de una especificación de los objetivos últimos que ellas persiguen. Pero, al margen de los conocidos problemas para definir funciones de preferencia social, la vinculación entre las variables macroeconómicas y aquellas que en última instancia definen el bienestar de los agentes es indirecta y a menudo difusa.[1] En las publicaciones recientes se ha recurrido a menudo a arbitrios como el supuesto de que la política económica optimiza la utilidad de la secuencia de consumo de un agente representativo. Sin embargo, ese procedimiento no resuelve la cuestión de cómo se establecería tal conducta, ni precisa cómo, en un modelo que refleje razonablemente la complejidad de la economía, tales preferencias se traducen en criterios de decisión respecto de las variables macroeconómicas.

Una aproximación tradicional postula directamente que las autoridades están interesadas en el comportamiento de ciertas variables agregadas, en especial del producto, nivel general de precios, saldo del comercio y tasa de inversión. Este es el enfoque empleado en el análisis efectuado a continuación. Queda claro que tales variables constituyen objetivos intermedios y las funciones que las contienen son una suerte de forma reducida, que incorporan desde la partida algún juicio sobre el funcionamiento de la economía.[2] Por lo tanto, en estos términos no hay una separación tajante entre preferencias y modelos empleados en las decisiones y dado que estos últimos cambian de acuerdo con la teoría implícita, los objetivos macroeconómicos pueden variar significativamente de momento a momento y de lugar a lugar. Asimismo, ciertas variables pueden ser consideradas en algunos contextos como objetivos directos de la política, mientras que en otros se las excluye de la definición de las preferencias. Por otro lado, aún cuando sea posible determinar en forma genérica las variables que constituyen los objetivos macroeconómicos, a menudo resulta difícil establecer su peso relativo. El problema para definir una actitud precisa ante disyuntivas entre objetivos no parece ser sólo de carácter analítico, sino que puede surgir en el propio proceso decisorio. Es probable que en los ejercicios concretos de coordinación de políticas, una de las cuestiones principales sea la forma en que los participantes llegan a especificar sus propios objetivos.

[1] Una cuestión ulterior que aparece al considerar economías abiertas es si las preferencias públicas se refieren a los residentes en un determinado país o a sus nacionales. El tema, que no se ha examinado en este trabajo, surge de cualquier modo si existe movilidad de capitales o de trabajo, o de ambos; véase, por ejemplo, Bhagwati (1988).

[2] Por ejemplo, si (como es natural) se supone que una rápida variación de precios le impone un costo a las autoridades, ese planteamiento lleva implícito una opinión sobre los perjuicios económicos que causa la inflación. En todo caso, se ha observado que la evolución de los principales indicadores macroeconómicos influye marcadamente en la percepción pública sobre el resultado de la gestión en materia de políticas. Se ha intentado inferir las preferencias de las autoridades basándose en el comportamiento macroeconómico registrado (Oudiz y Sachs, 1984); sin embargo, los autores que han escrito sobre el tema no se han puesto de acuerdo sobre la validez de tales inferencias (véanse las secciones E y F del capítulo III).

Si, para los efectos del análisis, se acepta que las preferencias de los gobiernos están dadas, surge de inmediato la posibilidad de que las decisiones de política independientes den resultados subóptimos cuando las economías tienen interrelaciones más o menos fuertes. El argumento básico es simple (véase el anexo): si cada uno de los responsable de las políticas, persigue unilateralmente sus propios objetivos, le imputa un valor nulo a los costos o beneficios que sus acciones tienen para los demás. La posición de cada uno podría mejorarse, en principio, si los agentes cooperaran para optimizar algún tipo de beneficio conjunto.

Conviene precisar algunas consecuencias de esta proposición general. Primero, los agentes consideran beneficioso transformar el juego individual en uno de tipo cooperativo sólo si no pueden alcanzar sus objetivos mediante el uso de sus propios instrumentos. Es decir: la disposición favorable a la coordinación aparecería cuando son insuficientes los instrumentos; o sea, los agentes sacarían provecho de una cooperación mutua, porque si actuaran individualmente no dispondrían de medios para compensar los efectos externos generados por los demás. Por lo tanto, cada parte debe tener presente que su situación macroeconómica puede mejorar si los demás adoptan ciertas medidas; de ello se infiere que cuando las economías tienen relaciones asimétricas –por ejemplo si una es comparativamente grande frente a las demás– la demanda de coordinación se originaría en aquellas más dependientes de las otras.

En segundo término, para que exista posibilidad de coordinación, es necesario que las partes puedan poner en juego ciertas variables de política, o sea, que las controlen efectivamente. La cuestión tiene varios aspectos. Uno de ellos se relaciona con los arreglos institucionales de cada país, que pueden restringir las variaciones de los instrumentos o asignar las respectivas decisiones a una autoridad perteneciente a una jurisdicción distinta de aquella que interviene en el ensayo de coordinación internacional. Las acciones de política en cada país resultan, en la mayoría de los casos, de un proceso de decisión que, en última instancia, también tiene el carácter de un juego entre diversos agentes, públicos y privados. El análisis de la coordinación entre países adquiere una complejidad mucho mayor cuando se considera su interacción con el mecanismo decisorio interno; el aspecto básico destacado aquí es que sólo hay oferta de coordinación si los participantes cuentan con grados de libertad para modificar sus instrumentos en función de un eventual arreglo.

La coordinación de políticas es asimilable a un intercambio económico:[3] los participantes aceptan modificar sus políticas (respecto de lo que hubieran hecho autónomamente) y esperan recibir beneficios de las acciones de los demás. Esta clase de arreglos entre pocos agentes pone a los participantes en una instancia de negociación. Las soluciones cooperativas convenientes para todos suelen ser únicas, e implican diferentes distribuciones de los beneficios esperados. En todo caso, la identificación de tales soluciones cooperativas presupone la existencia de mecanismos que permita ponerlas en práctica. En otras palabras, las partes deben ejecutar las acciones definidas por el ejercicio de coordinación y contar con que los demás agentes harán lo mismo –de forma que haya efectivamente un *quid pro quo* en el intercambio. Ahora bien, dada una conducta

[3] A veces, se incluye como forma de coordinación al caso límite de una extrema asimetría, cuando un país adapta sus instrumentos al comportamiento de otro (e.g.: fijando su tipo de cambio). Si bien este procedimiento puede suponer de hecho la convergencia de ciertas políticas, no se trataría de coordinación en el sentido que se le da aquí, porque representa una decisión unilateral, en que no participan otros.

cooperativa de los otros participantes, los agentes tienen incentivos para variar sus instrumentos en forma distinta a lo acordado. Es un hecho generalizado que cada vez que se plantean acciones de tipo cooperativo, existen incentivos para comportamientos oportunistas, mediante los cuales las partes buscan incrementar sus beneficios actuando autónomamente; la expectativa de que ello suceda hace imposible la cooperación. Es decir, para lograr la coordinación de políticas es necesario que los países adopten compromisos y –explícita o implícitamente– restrinjan su libertad de acción *ex-post*, sea porque hay mecanismos de tipo contractual, o bien, si se trata de interacciones que se repiten en el tiempo, porque el incumplimiento enturbiaría la buena reputación, lo que tendría un alto costo. Este tema ha sido muy discutido en publicaciones recientes; y algunos de sus aspectos se comentan más adelante. Pero, al margen de las complejidades de la cuestión, se puede observar que en la capacidad para contraer compromisos en materia macroeconómica influye mucho el grado de inestabilidad de la economía. La coordinación internacional de políticas (entendida como la ejecución efectiva de acciones acordadas entre países) no se plantea cuando las partes no pueden determinar (por sí solas o en conjunto) la evolución previsible de sus instrumentos.

La discusión anterior destaca algunas condiciones genéricas para que sea factible contemplar la coordinación de políticas. Sin embargo, el análisis es, en varios sentidos, demasiado simple para representar una situación concreta. El argumento de que la coordinación resuelve el tratamiento de desbordes macroeconómicos supone que el agente decisorio en cada país opera con objetivos y modelos conocidos, que los efectos que los instrumentos de política de un país generan en otros se entienden con precisión y que no se incurrirá en ningún costo para identificar el conjunto de oportunidades de las soluciones coordinadas ni en negociar y llevar a la práctica un eventual acuerdo. Si bien algunos de estos supuestos pueden dejarse de lado sin modificar cualitativamente el argumento original, éste parece mostrar claramente un sesgo en contra de la idea de mantener la descentralización entre países de las decisiones macroeconómicas. En consecuencia, hace falta especificar con mayor cuidado las razones que llevarían a los países a coordinar sus políticas.

En realidad, la conciliación explícita de políticas macroeconómicas no forma parte de la rutina del proceso decisorio en la mayoría de los países; más bien, se observa en circunstancias y contextos particulares. A grandes rasgos, se pueden identificar tres clases de incentivos para la búsqueda de compromisos internacionales en el manejo de instrumentos macroeconómicos. Si bien estos motivos se vinculan entre sí, cada uno de ellos refleja un enfoque específico, y da lugar a distinto tipo de arreglos.

Un primer propósito general sería el de facilitar los flujos de comercio; los países acordarían establecer cierto marco macroeconómico a efectos de reducir las fricciones –en particular, las trabas en los pagos y la incertidumbre sobre los precios relativos– que tienden a frenar el intercambio. Las acciones concertadas con este objetivo tienen varias características especiales. Una de ellas es su enfoque a largo plazo: para el sistema de países en su conjunto, puede considerarse que el problema consiste en generar en forma permanente una suerte de bien público internacional a través del establecimiento de mecanismos de intercambio y de condiciones de previsibilidad. Desde el punto de vista de un país individual, la decisión de participar es asimilable a la de elegir un proyecto de inversión: se cede autonomía en las políticas a cambio de la corriente de beneficios que generará por la ampliación esperada del comercio.

Los efectos del régimen macroeconómico sobre el nivel, la estructura y la dirección del comercio actúan a través de mecanismos complejos, y no son fáciles de cuantificar con precisión. Sin embargo, la existencia de esos efectos ha sido un tema recurrente en las discusiones prácticas sobre sistemas monetarios y cambiarios. El análisis de la coordinación macroeconómica como elemento de apoyo de las políticas comerciales lleva naturalmente a considerar la cuestión de las zonas monetarias. Esta se trata con cierto detalle más adelante (véase el capítulo III). Aquí interesa destacar que la formación de áreas monetarias por la vía de una coordinación explícita –es decir, excluido el caso de la fijación unilateral del tipo de cambio con respecto a alguna moneda central– es un fenómeno poco común. A ese fin se requiere en principio que la densidad actual o prevista de intercambios entre las partes sea muy elevada y asimismo que los países participantes quieran y puedan armonizar en forma permanente sus políticas monetarias y fiscales. Si bien no hay un criterio bien establecido acerca de la secuencia temporal entre convergencia macroeconómica y desarrollo del comercio, es probable que los ensayos de integración incipientes puedan dar lugar a tipos menos exigentes de coordinación.

En segundo lugar, los países pueden buscar una acción cooperativa para regular los movimientos agregados de precios y cantidades a corto plazo. Las actividades de coordinación de esta índole no son independientes de la comentada antes ya que el régimen de políticas establece los márgenes de maniobra de los instrumentos, y afecta el grado de sensibilidad de cada economía a determinadas perturbaciones. De hecho, uno de los motivos para establecer acuerdos cambiarios como el de Bretton Woods fue reducir el riesgo de que se produjeran espirales de devaluaciones competitivas para resolver problemas de empleo a corto plazo. Por otra parte, se ha sostenido (Kenen, 1989) que algunos de los ensayos de coordinación entre países industriales responden más al propósito de preservar el sistema monetario ante situaciones de crisis potencial que a un intento de aplicar conjuntamente políticas anticíclicas. Sin embargo, está claro que, en general, para un conjunto dado de reglas de política, al variar los instrumentos en un país se producen cambios en otros; se pueden entonces comparar las propiedades de eventuales políticas autónomas o coordinadas en función de la forma en que satisfacen los objetivos coyunturales de cada gobierno. El tema ha sido extensamente tratado en las publicaciones sobre la materia en relación con las economías industriales. Las conclusiones (véase el capítulo III) dependen mucho del modelo que se emplea en el análisis y, por supuesto, de la solidez de las interdependencias entre las economías; de todos modos, a efectos del manejo a corto plazo, para que la coordinación de políticas produzca beneficios apreciables es preciso que haya intercambios intensos entre las economías respectivas. En el caso de las economías tradicionalmente inestables, intervienen dos efectos opuestos ya que los ejercicios dirigidos a mejorar la "sintonía fina" de la evolución macroeconómica no parecen ser demasiado relevantes pero, al mismo tiempo, esas economías, por su misma inestabilidad, pueden ser fuentes de perturbaciones no despreciables para la economía de sus asociados.

Un tercer motivo posible para la coordinación es la búsqueda de "tecnologías para la negociación de compromisos" que sirvan a las autoridades de los países. Un arreglo internacional puede reforzar la solidez de ciertas acciones, al vincularlas a un consenso con otros países (la proposición reconoce excepciones, véase la sección D del capítulo III). En estos casos, llegar a acuerdos en materia de políticas tendría sentido no tanto por la reciprocidad que, en forma de medidas concretas se obtendría de los demás, sino por el "respaldo" externo capaz de influir sobre las expectativas que se lograría. Es decir: la

coordinación sería un mecanismo para modificar la percepción de la audiencia nacional sobre las políticas del propio gobierno. Si bien ello no es necesario desde un punto de vista lógico, parece razonable que los experimentos de esta clase tengan lugar cuando los países están en una situación asimétrica. Algunos, cuyas acciones tienen inicialmente una credibilidad relativamente escasa, entrarían en arreglos para armonizar políticas con otros países u organizaciones internacionales, que cuentan con una reputación más establecida. Dado que la ausencia de políticas sistemáticas está asociada en general con restricciones en el acceso de los gobiernos al crédito, estos arreglos pueden incluir operaciones de financiamiento. Se pueden concebir también instancias de coordinación sin tales asimetrías, en las que los países se apoyan mutuamente para reforzar las expectativas acerca de sus respectivas políticas; sin embargo, es probable que a ese fin se requiera cierto ordenamiento previo de la gestión económica de las partes: parece difícil, por ejemplo, que dos economías muy inestables puedan generar tal efecto recíproco.

## B. FORMAS E INSTRUMENTOS

Mediante los ejercicios de coordinación se intenta modificar el esquema decisorio en materia de políticas procurando pasar de una situación en que hay una interacción de hecho entre las políticas (debido a las influencias de una economía sobre otra), aunque éstas operen como si fueran independientes, a otra en que se negocian directamente ciertas acciones que ejecutará un país y las que realizará el país asociado en reciprocidad. Para que las partes se sientan estimuladas a comprometerse en relación con sus políticas, el ensayo debe tener una motivación más o menos definida, de acuerdo con el tipo de relación que tienen las economías. Pero, además, la coordinación puede tomar formas diversas, que difieren en cuanto a su horizonte temporal, los instrumentos que abarca y el grado de flexibilidad que se reservan las partes para actuar de manera autónoma. No es sólo cuestión de identificar si un arreglo cooperativo es potencialmente beneficioso, sino que hay que considerar "hasta dónde" y "cómo" se llevará adelante la coordinación. Esto introduce algunas dimensiones adicionales en la discusión analítica.

Un primer grupo de temas se relaciona con el espectro de variables que se propone como materia de coordinación. Al margen de la proposición genérica de que la agenda de una negociación puede afectar significativamente su resultado, no existe un criterio bien preciso acerca de la conveniencia de concentrar los esfuerzos de coordinación en pocas cuestiones específicas, o bien incluir una amplia gama de instrumentos u objetivos: la primera opción reduce la complejidad del problema y (si las partes tienen definidos los propósitos del ejercicio) orienta la negociación hacia acciones concretas; en cambio, se limita el conjunto de soluciones posibles (al eliminar variables de entre las posibles compensaciones que las partes pueden intercambiar entre sí), lo que puede hacer más difícil que se llegue a un acuerdo. En todo caso, los países participantes en un proceso de integración ya están de por sí frente a la búsqueda de acuerdos sobre una gran variedad de políticas. Hay buenas razones para que en la búsqueda se vayan abordando cuestiones parciales puesto que desde el punto de vista práctico un tratamiento conjunto no parece posible. Sin embargo, los compromisos específicos sobre políticas comerciales, fiscales y financieras tienen repercusiones macroeconómicas en el ámbito agregado.

Independientemente de que se ensaye una coordinación macroeconómica explícita y de la forma que ella adopte, parece importante que las partes identifiquen esos impactos y los reconozcan en su programación macroeconómica.

Hay otro aspecto, de importancia tal vez secundaria, pero no trivial. Si no existiera incertidumbre, se obtendrían resultados equivalentes acordando valores para instrumentos, objetivos o variables intermedias; la equivalencia desaparece cuando las economías están expuestas a sufrir perturbaciones o se desconoce su modelo de comportamiento. En general, el análisis de la coordinación de políticas se ha referido a compromisos respecto de los instrumentos; sin embargo, hay ejemplos de ensayos de especificación de metas para ciertas variables de cada país que influyen sobre los asociados, sin que ello entrañe determinar anticipadamente las herramientas que se han de emplear.[4] Este esquema de coordinación es, por supuesto, más difuso que uno en que se definen acciones precisas de las partes pero, al mismo tiempo, puede dar lugar a acuerdos generales que dejan en libertad a cada país para buscar un conjunto apropiado de políticas y responder a las perturbaciones. Por cierto, para que un consenso sobre objetivos surta efectos concretos y no se reduzca a una expresión de deseos, debe evaluarse la coherencia de estas metas y existir algún mecanismo de seguimiento que induzca la adopción de medidas en caso de producirse desviaciones.

El análisis anterior pone de relieve un tema general en el análisis de la coordinación: la tensión entre la exigencia de que ésta se manifieste en acciones concretas y verificables y la demanda de que existan márgenes para que los países administren sus propias políticas. Si bien no aparece en las publicaciones respectivas una clasificación definida de las formas que puede adoptar la coordinación (Kenen, 1989), éstas pueden distinguirse de acuerdo con el grado de compromiso que entrañan para las partes y los mecanismos que inducen la puesta en práctica de los acuerdos.

El intercambio de información puede ser considerado como una primera modalidad de conducta cooperativa. Esta es una forma obviamente laxa, que no influye directamente sobre el comportamiento macroeconómico de los países. Sin embargo, no conviene subestimar la importancia de la comunicación recíproca, especialmente en procesos incipientes. Aunque, en teoría, no siempre es cierto que cuando los participantes en un juego de decisiones interdependientes saben más sobre los demás se optimiza el resultado, salta a la vista que la imposibilidad de prever la conducta de los asociados suele entrañar costos apreciables. En efecto, los desbordes negativos que se producen a veces en unas economías inducidos por el comportamiento de otras –y que llevan a pensar en la existencia de un problema de falta de coordinación– parecen ser generados no tanto por la determinación de las políticas en un marco estrictamente nacional, sino por la imposibilidad de los agentes privados y los responsables de la política de un país de anticipar el comportamiento en los demás países; a la inversa, en estos casos se puede esperar que un mejoramiento de la capacidad de previsión se traduzca en beneficios visibles.

[4] Kenen (1989) identifica casos en los que los gobiernos del Grupo de los Siete examinaron acuerdos de esta índole; los países discutían no tanto políticas particulares, sino actitudes con respecto a la inflación, el producto agregado, el balance comercial y los tipos de cambio. Se observará que, a veces, no está claro si un acuerdo es de tipo instrumental o no. Por ejemplo, si dos países se comprometen a una cierta política cambiaria conjunta, están condicionando una variable, pero sin establecer necesariamente qué medios utilizaría cada país para asegurar su participación en el arreglo.

Además, las economías que contemplan una integración, planean interactuar en forma creciente sobre un horizonte largo de tiempo. Es probable que la evolución de los flujos comerciales esté asociada con un aprendizaje de los agentes, hasta que se define una configuración del intercambio. Algo similar valdría para las relaciones entre las políticas macroeconómicas: haría falta ir identificando oportunidades para acciones de coordinación concretas y mutuamente beneficiosas, de acuerdo con el conocimiento que se vaya adquiriendo sobre los mecanismos de interdependencia. Al mismo tiempo, la comunicación rutinaria que se establece entre los responsables de la política puede contribuir a dar un respaldo a eventuales acuerdos, puesto que aumentan los incentivos para que las partes adquieran buena reputación y sus interlocutores les crean que llevarán a cabo las acciones anunciadas.

Desde esta perspectiva, el concepto de intercambio de información, va más allá de la elaboración de datos primarios sobre las economías de los países asociados, puesto que se buscaría mejorar el conocimiento de las partes sobre los mecanismos de comportamiento de los países y sus interacciones, los modelos implícitos en las decisiones de política y la actitud de las autoridades respectivas ante las disyuntivas que enfrentan. Sin duda, hay aspectos importantes de este conocimiento que son difíciles de formalizar con precisión y es de esperar que en muchos casos haya incentivos para reservarse la información. Sin embargo, estos incentivos pueden moderarse cuando se codifica previamente (aunque sea parcialmente) la información que se intercambia, y la relación establecida entre las partes es estable.

Los contactos más o menos informales entre los gestores de las políticas llevan casi naturalmente a la discusión de los efectos recíprocos entre las economías. Una segunda forma de cooperación es la que representan tales consultas. Estas, que pueden tener un carácter periódico, no obligan a las partes a ejecutar acciones determinadas, pero dan lugar a que se considere la coherencia de las líneas generales de las políticas macroeconómicas y permiten a cada país opinar sobre los efectos que ocasiona el comportamiento de las demás economías sobre la suya. En algunos casos, es posible que a través de esas consultas se llegue a acuerdos generales sobre el manejo de ciertos instrumentos (colaboración); en todo caso, pueden ser útiles en la búsqueda de oportunidades de conciliación de políticas.

La coordinación, en sentido estricto, representa un acuerdo entre los países para adoptar medidas precisas y por lo tanto, a diferencia de las formas anteriormente citadas, supone la adopción de compromisos explícitos. A ese fin, no se requiere necesariamente un arreglo contractual; sin embargo, se presume que las partes tienen incentivos para no desviarse unilateralmente de las políticas decididas de común acuerdo con los asociados. Esta es así una forma avanzada de cooperación, aplicable cuando existen desbordes significativos entre las economías, puesto que se han identificado más o menos precisamente los mecanismos de transmisión de las políticas nacionales y el ejercicio de interacción de éstas se ha tornado periódico.

En todo caso, si bien la coordinación de este modo definida limita las políticas de cada país –al ponerlas en función de los consensos con los asociados– subsiste la necesidad de conciliar decisiones período a período. Es decir, si bien las políticas son el resultado de un arreglo cooperativo, las partes conservan la flexibilidad para modificar su posición de acuerdo con las circunstancias y las prioridades en cada momento; desde el punto de vista

de los agentes privados de los países participantes, las políticas siguen teniendo un carácter discrecional. Una forma más rígida de coordinación consiste en fijar las reglas de común acuerdo –las que, en teoría, pueden contener cláusulas explícitas de contingencia, aunque esto no suele suceder en la práctica– para la administración de ciertos instrumentos.[5] El ejemplo típico es el de los regímenes cambiarios, donde los países fijan la paridad de sus monedas o, en todo caso, definen un criterio preciso de intervención oficial en los mercados de divisas.

La fijación de reglas de políticas en virtud de un acuerdo tiene dos finalidades: una orientada hacia afuera, tendiente a facilitar los flujos de comercio y a impedir acciones no cooperativas (por ejemplo, devaluaciones competitivas), y otra hacia adentro, como señal para la formación de expectativas. Ambos propósitos no son equivalentes entre sí, aunque están vinculados puesto que la existencia de un respaldo internacional puede servir para reforzar el compromiso macroeconómico de cada país. Sin embargo, hay también casos en los cuales la eventual adhesión a ciertas reglas armonizadas con los asociados podría reducir la previsibilidad de las variables agregadas en un determinado país, por ejemplo, si el régimen de política acentúa la transmisión de perturbaciones. Cuando estos efectos son importantes, se incrementarían los costos de la adopción de una regla por consenso, de lo cual se deduciría que esta forma de cooperación sería aplicable sólo entre economías que ya han alcanzado cierto grado de estabilidad.

Los países que acuerden reglas de política respecto de algunas variables deberán adecuar otros instrumentos a fin de guardar la coherencia. Estos instrumentos, no comprometidos directamente por la regla, tienen que poder acomodarse flexiblemente ante las perturbaciones, para que se mantengan los valores previstos de las variables predeterminadas en el acuerdo. Por otro lado, aún cuando se adopten compromisos en relación con ciertos instrumentos, generalmente subsistirán ciertos grados de libertad en lo que se refiere a las políticas de corto plazo. Es decir, la existencia de reglas de política no torna innecesaria ni imposible la gestión macroeconómica cotidiana. Por este motivo, no desaparece por completo el problema de coordinar (o no) políticas a corto plazo como forma de abordar la transmisión de los impulsos de país a país. Por ejemplo, un régimen de cambios fijos permite (y, en ciertos casos, facilita) la propagación internacional de variaciones de la demanda agregada. Queda, además, la cuestión de cómo se aplican las reglas acordadas. Un régimen monetario internacional –para citar el caso más habitual de utilización de tales reglas macroeconómicas– no funciona en forma automática, pues el consenso sobre la regla supone, al menos tácitamente, que las partes cooperarán para mantenerle vigente si se producen perturbaciones o desviaciones y que, en todo caso, el ingreso de un país en el

[5] Estos comentarios, y los siguientes, se refieren a los casos en que las reglas de política definen criterios unívocos de decisión para establecer el valor de las variables involucradas. Por supuesto, las reglas pueden ser más flexibles y determinar los límites pero no valores puntuales para ciertos instrumentos, o rangos dentro de los cuales las variables pueden moverse por decisión autónoma de las partes y ser objeto de una cooperación puntual, si se lo considera necesario en ciertas circunstancias específicas. Estas formas intermedias son interesantes desde el punto de vista analítico, aunque no han sido examinadas frecuentemente en las publicaciones sobre la materia; como excepción cabe citar las bandas o zonas cambiarias de referencia (véase la sección 5 del capítulo III).

régimen, o su salida de él, se producirá con arreglo a algún tipo de acuerdo.[6] O sea, un sistema de reglas internacionales, debe contar casi obligatoriamente con el respaldo de las actividades administrativas correspondientes.

La adhesión conjunta a un esquema de reglas en materia de política, por lo tanto, requiere que los participantes asuman un compromiso bastante estricto y también exige que exista algún mecanismo de gestión. Pero a este fin es necesario, nuevamente, que las partes coordinen sus acciones, sea a través de acuerdos más o menos informales (la coordinación puntual para preservar el régimen; véase la sección A del capítulo II) de un liderazgo, tal vez implícito, o de instituciones supranacionales. En cualquier caso, para que el esquema se mantenga es necesario el estímulo que significa el enorme interés de las partes por mantener su buena reputación. La participación supone que los países no traten de manipular en forma oportunista la gestión de las reglas y esperen que los demás hagan lo mismo. Por lo tanto, la coordinación mediante reglas parece exigir que los países perciban que existe entre ellos una fuerte interacción recurrente y que haya llegado a existir entre ellos confianza mutua acerca de su comportamiento macroeconómico.

No existe un criterio analítico preciso para determinar con exactitud cual es la forma de coordinación más conveniente en cada circunstancia: la disyuntiva entre previsibilidad y flexibilidad que se presenta al considerar la sujeción de políticas internas a reglas predeterminadas se plantea también en el caso de la interacción entre políticas nacionales. De todos modos, existen algunos argumentos generales que pueden servir como referencia. En primer lugar, ciertos instrumentos, por su propia naturaleza, resultan más apropiados que otros para su manejo a través de reglas. En este sentido, las reglas cambiarias son relativamente comunes; en cambio, no suelen existir, por ejemplo, fórmulas permanentes y operativas para fijar variables cuya definición es más difusa y más difícil de controlar directamente. Una segunda cuestión se refiere a la magnitud y el tipo de perturbaciones que presumiblemente debe enfrentar la política pues cuando un instrumento influye sobre una variable elegida como objetivo que está sujeta a grandes perturbaciones exógenas, son mayores los beneficios de la posibilidad de variar flexiblemente la política. Otra consideración es la incertidumbre con respecto al modelo de funcionamiento de la economía. Las reglas estrictas no permiten adecuar los instrumentos a la información que se va obteniendo con el tiempo. Es decir, en cualquier caso, hace falta ponderar los beneficios de una fórmula simple sobre la credibilidad de las políticas, y los costos de no poder reaccionar ante los nuevos datos que se reciben sobre las perturbaciones o sobre los parámetros de las economías.

[6] En este sentido, el régimen histórico de patrón oro era una forma *sui generis* de coordinación, porque –al margen de haber funcionado con un claro liderazgo de hecho– la decisión de adherir al sistema o salirse de él era autónoma, y no existían mecanismos internacionales definidos para facilitar el mantenimiento del esquema como los que, en distinta forma, estaban previstos en sistemas como el de Bretton Woods o el Sistema Monetario Europeo (SME). Pueden existir varios niveles de regulación monetaria, que configuran una especie de pirámide; un caso notable es el de la zona del francovigente en Africa para la Comunidad Financiera Africana (Devarajan y De Melo, 1990, Honohan, 1990). El banco central de cada país es supervisado por un banco regional vinculado al Banco de Francia, que a su vez forma parte del SME.

En la práctica, los ensayos de coordinación muestran cierta regularidad en cuanto a las formas adoptadas. El régimen monetario internacional ha dado lugar a una persistente búsqueda de fórmulas más o menos simples, para el sistema en su conjunto y, últimamente, dentro de bloques comerciales como la CEE. Sin embargo, no siempre resulta sencillo adecuar las políticas nacionales y conjuntas de un modo compatible con un régimen dado. Al margen de los ensayos como los de la CEE, que parece tender crecientemente a la formulación supranacional de políticas, la cooperación macroeconómica ha empleado mecanismos más flexibles, y ha sido motivada en especial por perturbaciones o por grandes desviaciones en el comportamiento de ciertas variables con respecto a una evolución normal. Dicho de otro modo, se identifican dos modalidades de cooperación: la definición de reglas, en ciertos casos particulares, y los mecanismos de coordinación puntual, dirigidos especialmente a enfrentar fuertes perturbaciones que afectan al conjunto de los países participantes.

En síntesis, si bien, con algunas excepciones, la coordinación de políticas se considera en general conveniente, los acuerdos formales para la administración de instrumentos macroeconómicos no suelen ser muy frecuentes. En todo caso, la adopción de reglas por consenso o la delegación de decisiones a entidades no nacionales serían el resultado final de un proceso de cooperación especial y de un intercambio intensivo de información; la experiencia sugiere que, aunque la armonización macroeconómica puede contribuir al desarrollo de los flujos comerciales, hay una secuencia –con una transición más o menos larga dependiendo de la magnitud del intercambio– entre los primeros ensayos de cooperación flexible y la adopción de compromisos estrictos con las obligaciones derivadas de acuerdos suscritos entre los países.

## III. LA COORDINACION MACROECONOMICA: PERSPECTIVAS ANALITICAS

### A. ASPECTOS GENERALES

En los últimos años, y especialmente desde mediados del decenio de 1980, se ha acumulado un extenso conjunto de publicaciones que analizan la coordinación internacional de políticas macroeconómicas, [7] y en particular la interdependencia entre las economías industrializadas. Se ha discutido tanto los argumentos teóricos como los ensayos de cuantificación empírica acerca de la conveniencia de coordinar políticas. Existen distintas opiniones sobre los efectos cualitativos de la coordinación, y las evaluaciones numéricas de los beneficios potenciales han arrojado diversos resultados según el estudio respectivo.

[7] El trabajo de Hamada (1976), por la forma explícita en que trata los aspectos estratégicos suele ser citado como punto de referencia inicial, si bien ya antes se había escrito sobre el tema. Se hizo una revisión selectiva de los trabajos recientes y se encontraron fácilmente más de una centena de títulos que se concentran en gran medida de 1985 a la fecha. Por supuesto, los problemas generados por la transmisión internacional de impulsos macroeconómicos son un tema tradicional; lo que distingue a las publicaciones más moderna es que enfocan la coordinación (o falta de ella) como un juego entre los responsables de la política.

El interés analítico por la coordinación internacional de políticas ha crecido en los últimos años, debido en parte a la insatisfacción que se ha generado respecto de la forma en que funcionan las políticas monetarias y fiscales independientes en un esquema de flotación cambiaria. Las preocupaciones se centraron, en particular, en la persistencia de grandes desequilibrios externos y en las intensas fluctuaciones de los tipos de cambio que, en el caso de algunos países centrales, parecían mostrar desajustes que no se corregían automáticamente. Además, las informaciones disponibles llevaron a reconsiderar el argumento tradicional de que los tipos de cambio flotantes aislaban los efectos de las políticas monetarias internas, y mostraron la posibilidad de que hubiera una transmisión importante de perturbaciones macroeconómicas entre los Estados Unidos y Europa. En consecuencia, se elaboraron argumentos críticos al manejo descentralizado de las políticas macroeconómicas. Según estas opiniones, existían conductas no cooperativas y aisladas, que no reconocerían la interdependencia existente de hecho entre las economías.

El otro elemento que incentivó el interés académico en la coordinación de políticas fue la evolución de las instituciones monetarias de la Comunidad Económica Europea y, en particular, la evolución de su régimen cambiario. A diferencia de la difícil experiencia internacional en materia de coordinación entre los Estados Unidos, Europa y Japón, el caso europeo refleja un enfoque centrado en una coordinación estrecha, basada en la fijación de los tipos de cambio (con el consiguiente efecto sobre las políticas monetarias y fiscales nacionales), y que ha avanzado hasta considerar la propuesta de llegar a una completa unificación monetaria.

Tanto en términos puramente analíticos como prácticos, las dos experiencias mencionadas son muy diferentes y tienen también distintas connotaciones para su eventual utilización como referencia para el MERCOSUR. Mientras que en el examen de las relaciones entre grandes áreas económicas se ha enfatizado la transmisión internacional de desequilibrios internos y externos y las limitaciones en la capacidad para coordinar políticas, en el caso europeo se han ido estableciendo vínculos estrechos entre las políticas nacionales, especialmente en los ámbitos cambiario y monetario. De este modo, mientras que en el primer caso las propuestas académicas han tendido a anticiparse a los hechos, en el segundo han sido más bien las decisiones prácticas las que han debido ser racionalizadas *ex-post* por los argumentos analíticos.

La discusión teórica sobre la coordinación en el primer escenario se ha iniciado con la representación de la solución subóptima constituida por un equilibrio no cooperativo o descentralizado cuando existen (como en la práctica) pocos actores, cuyos instrumentos causan efectos en el bienestar de los otros, y continúa luego con cuantificaciones y evaluaciones empíricas. En el escenario europeo, en cambio, los temas centrales han sido la coordinación cambiaria con la consiguiente carga sobre las políticas monetarias y fiscales cuando éstas se determinan a escala nacional, y las cuestiones conexas sobre la existencia o no de un área monetaria óptima común. Si bien la división aquí aludida no es tan tajante, parece útil revisar lo que se ha escrito sobre el tema en cuanto a su orientación para cada tipo de escenario descrito. Este fue el enfoque elegido para abordar este tema; así, en las secciones siguientes se discute, primero, la propuesta tradicional en favor de la coordinación y la evolución del pensamiento sobre la materia desde el punto de vista analítico y empírico; más adelante se abordan los temas de la coordinación cambiaria y monetaria que aparecen en procesos de integración como el europeo.

## B. UNA PROPUESTA SIMPLE PARA LOGRAR LA COORDINACION

El argumento favorable a la coordinación de políticas se apoya en el hecho de que las decisiones independientes son subóptimas cuando se producen externalidades. En el caso más simple, se supone que cada país maximiza la función elegida como objetivo, que depende de dos argumentos o metas (por ejemplo, nivel de reservas e inflación) a través del control de un instrumento (por ejemplo, la expansión del crédito interno), mientras existan efectos de desborde que se transmitan de un país a otro (en el mismo ejemplo, con tipos de cambio fijo, las decisiones de un país sobre su instrumento afectan las reservas propias y del resto, y la inflación internacional). Así, si cada país maximiza su propias metas considerando dadas las acciones del resto, se llega a un equilibrio no cooperativo que, en general, no coincide con un "nivel óptimo global".

Este ejemplo simple ilustra el punto de partida de las publicaciones sobre el tema que se iniciaron con un artículo de Hamada (1976). Este autor sugirió que el sistema de tipo de cambio fijo y capacidad descentralizada de expandir el crédito interno podía desembocar en una situación de inflación internacional superior a la óptima, si la disponibilidad internacional de reservas era originalmente mayor que la deseada por el conjunto de los países. En este caso, dadas las acciones de los otros países, cada país tendría incentivos para expandir su crédito interno teniendo en cuenta el efecto (relativamente pequeño) que tendría en la inflación mundial, hasta el punto en que se maximice la función elegida como objetivo. Pero, si todos los países se comportan de este modo, se produce un claro sesgo inflacionario. En cambio, si entre ellos se estableciera un acuerdo cooperativo, equivalente a una maximización conjunta de los objetivos nacionales, se alcanzaría a un nivel de bienestar agregado (individual) más alto (o al menos, no inferior).

Sin embargo, es este mismo alcance general del resultado lo que constituye a su vez una limitación del análisis. Es decir, éste se presenta, en líneas generales, como independiente de las preferencias de las autoridades responsables en materia de política, de la estructura de las economías, de la naturaleza y magnitud de las perturbaciones que éstas enfrentan, de la forma concreta de los efectos de desborde, de las características de los regímenes de política económica y, en última instancia, de la naturaleza misma del juego. Pero, cabe suponer que tanto el contenido cualitativo como la magnitud cuantitativa de los resultados deberían ser sensibles a esos factores. Es decir, al privilegiar el análisis abstracto de la interdependencia de políticas como un puro problema estratégico, sin mayor especificación del tema macroeconómico considerado importante, se pierde información valiosa sobre el origen del problema de coordinación, los canales por los que operan las externalidades y la forma y magnitud de los incentivos que inducen a los países a alejarse de una eventual solución cooperativa.

El modelo citado ilustra la fragilidad de ciertas conclusiones. Se observa que los resultados dependen, en particular, de las preferencias (agregadas) por las reservas internacionales: si éstas son inferiores en el conjunto a una determinada disponibilidad internacional, el equilibrio no cooperativo es demasiado expansivo pero, si son superiores es demasiado contractivo. Algunos autores (Canzoneri y Gray, 1985) han preferido enfatizar el rol de los rasgos estructurales del modelo macroeconómico en la determinación de la naturaleza del equilibrio descentralizado, permitiendo especificaciones alternativas de los efectos de desborde que entrañan distintos mecanismos de transmisión de la política monetaria según éstos operen a través de los mercados financieros, de bienes o de trabajo.

En este sentido, si bien la especificación de los modelos teóricos sobre el tema es variada, la mayor parte de las publicaciones que se refieren a experiencias prácticas trabajan con variantes del esquema básico de Mundell-Fleming (Mundell, 1963), agregando a veces efectos adicionales relativos a la determinación de precios y salarios y al funcionamiento de los mercados financieros. Al margen de los detalles de los modelos, los desbordes postulados para las políticas macroeconómicas son generalmente los mismos. Una expansión monetaria con tipos de cambio fijo y movilidad imperfecta de capitales, por ejemplo, aumentaría la actividad real y la inflación internas, y haría crecer la demanda agregada en los asociados; con tipos de cambio flexibles, se produciría una desviación de la demanda del resto del mundo, que contrapesaría la caída de la tasa de interés. Los efectos de las políticas fiscales se prestan a un análisis similar, [8] por ejemplo, un aumento del gasto público en un país con un régimen de tipos de cambio fijo se derrama a los asociados comerciales; con tipos de cambio flexibles, reorienta la demanda interna al resto del mundo, si bien contribuye a elevar la tasa de interés también en los demás países. Estas son las propuestas corrientes; al margen de la validez analítica que se les asigne, conviene, sin embargo, destacar que modelos que se asemejan en su enfoque general pueden ser muy distintos en sus formas restringidas y, por lo tanto, diferir en cuanto a su evaluación de la transmisión internacional de las políticas (véase la sección E del capítulo III).

## C. POLITICAS SOBERANAS Y COORDINACION EN INTERACCIONES REPETIDAS

Algunos modelos recientes (Helpman y Razin, 1982) enfatizan los aspectos intertemporales de las políticas fiscales; aquí se hace referencia a la extensión a la economía abierta del esquema convencional IS-LM, es decir, el modelo Hicks-Hansen de equilibrio de las funciones de ahorro-inversión y de oferta-demanda monetaria, que aun hoy fundamenta una proporción apreciable de los análisis sobre las economías industriales.La propuesta básica comentada en la sección procedente recuerda el caso clásico de una externalidad competitiva o el caso del libre acceso a un recurso de propiedad común. [9] En estas condiciones, los resultados conllevan un tono pesimista sobre la autonomía de decisiones. Por lo tanto, se plantearía una disyuntiva entre coordinación y autonomía nada fácil para los países; el argumento no deja tampoco demasiado lugar para instituciones supranacionales que cumplan roles menos fuertes que el de centralizar decisiones. Pero, de hecho, es de esperar que los países deseen resolver las interdependencias manteniendo algún grado de control sobre sus instrumentos, y apoyándose en instituciones o formas de cooperación (en sentido amplio) dotadas de cierta flexibilidad.

[8] Algunos modelos recientes (Helpman y Razin, 1982) enfatizan los aspectos intertemporales de las políticas fiscales; aquí se hace referencia a la extensión a la economía abierta del esquema convencional IS-LM, es decir, el modelo Hicks-Hansen de equilibrio de las funciones de ahorro-inversión y de oferta-demanda monetaria, que aun hoy fundamenta una proporción apreciable de los análisis sobre las economías industriales.

[9] Una analogía en el ámbito fiscal y monetario sería el de una descentralización de hecho de las decisiones de gasto público o de expansión monetaria; véase, por ejemplo, Aizenman (1989), Heymann, Navajas y Warnes (1991); el federalismo monetario sin un control bien definido de la emisión agregada sería un caso análogo.

La formulación de juegos no cooperativos que abarcan un solo período ha sido criticada por no ser capaz de explicar formas de cooperación que no involucren la delegación de decisiones, sino que surjan en cambio como normas de conducta elegidas voluntariamente e implícitas en relaciones de cierta duración. La contribución de algunos de los avances modernos de la teoría de los juegos ha sido explicar este fenómeno; es decir, los incentivos que tienen los actores que participan en un juego repetido para seguir estrategias que les permitan alcanzar resultados eficientes.[10] Sin embargo, en estas obras suele destacarse que existe una multiplicidad de estrategias de esa índole con distintas connotaciones para el bienestar y que la elección de cualquiera de ellas requiere un esfuerzo de coordinación (Rogoff, 1987).

En suma, si bien el enfoque de los juegos repetidos es poco específico en sus resultados prácticos, aporta algunas enseñanzas útiles y subraya la posibilidad de que haya formas de cooperación implícitas en estrategias a largo plazo (véase por ejemplo, Canzoneri y Henderson, 1988). Además, hay ciertas apreciaciones usuales que tienen una justificación en este contexto. En particular, las estrategias tendientes a lograr que las partes se disciplinen mutuamente pueden imponerse a las acciones oportunistas sólo si el descuento sobre la rentabilidad futura no es demasiado elevado. De ahí que el cortoplacismo que suele inducir la inestabilidad macroeconómica aparezca como una traba para la coordinación implícita de políticas en una interacción recurrente. Es decir, el incentivo para invertir en el mantenimiento de la buena reputación sería propio de economías que ya son más o menos estables. Otro efecto menos obvio, pero de naturaleza similar, es el encontrado por Canzoneri y Henderson (1988) al analizar mecanismos de actuación (véase la nota 10) en juegos dinámicos sujetos a perturbaciones aleatorias. Estas reducen la posibilidad de que se adopten las estrategias de cooperación implícita puesto que tornan más tentadoras, para el país que enfrenta la perturbación, la opción de jugar en forma no cooperativa.[11] Es decir, nuevamente, cuanto más inestables sean las economías respectivas, menos posibilidades hay de poner en práctica las estrategias de cooperación basadas en efectos vinculados al mantenimiento de una buena reputación.

[10] Véase, por ejemplo Axelrod (1986) donde se evalúan algunas de estas estrategias. En modelos de juegos repetidos, o en juegos con efectos dinámicos o superjuegos, se alude mucho a las estrategias de activación (Friedman, 1971, 1986) en las que los actores juegan en forma cooperativa a menos que la otra parte juegue la estrategia no cooperativa (que resulta del juego que abarca un solo período); si esto último ocurre en algún período, juegan en forma no cooperativa de ahí en adelante. En la estrategia de represalia popularizada en Axelrod hay alguna flexibilidad porque se puede volver a cooperar si el otro agente lo hace primero. En algunos trabajos recientes se ha depurado la idea del equilibrio en materia de reputación que pone énfasis en los aspectos informativos, a través de los cuales los que cada agente procura conocer la naturaleza del otro (véase Kreps y otros, 1982 y Kreps, 1990).

[11] Esto refuerza lo expresado en la sección anterior en el sentido de que las posibilidades de la cooperación dependen de la configuración macroeconómica específica para el caso considerado. Nótense, sin embargo, las distintas repercusiones de las perturbaciones macroeconómicas en el debate sobre los beneficios de la coordinación de políticas en los sentidos aludidos en el texto: en un juego de estabilización que abarca un solo período (como el estudiado por Canzoneri y Henderson, 1988 sección II), la presencia de perturbaciones fuertes refuerza el argumento para la coordinación –entendida como acuerdos cooperativos explícitos y limitantes–; mientras que en una interacción repetida el mismo efecto tiene repercusiones pesimistas sobre la posibilidad de coordinación, entendida como acuerdos implícitos en estrategias a largo plazo.

## D. COORDINACION Y EXPECTATIVAS: EJEMPLOS DE COOPERACION PERJUDICIAL

En las publicaciones sobre el tema pueden encontrarse algunos ejemplos teóricos que contradicen la proposición de que las políticas coordinadas benefician (o al menos no perjudican) a las partes. Estos argumentos indican que la coordinación internacional puede afectar negativamente los incentivos de las políticas internas. Supóngase por ejemplo que, además de la interdependencia de políticas a que daría lugar la coordinación, cada gobierno interactuara estratégicamente con el sector privado del respectivo país. Según las numerosas publicaciones (Kydland y Prescott, 1977; Calvo, 1978; Barro y Gordon, 1983) recientes relativas al problema de la inconsistencia temporal de las políticas macroeconómicas, [12] la incapacidad del gobierno para asumir compromisos sobre futuras líneas de acción puede generar expectativas del sector privado que den lugar a resultados desfavorables. En este escenario, una forma de atenuar este conflicto sería que las autoridades se vieran limitadas para seguir ciertas políticas oportunistas por la presencia de interdependencias macroeconómicas con otros países. En esos casos, el efecto de la coordinación a escala internacional puede eliminar esta última restricción lo que, al agravar el problema de credibilidad de las políticas en el ámbito interno, dejaría a los países en peor situación que antes.

Este argumento –que recuerda las proposiciones clásicas de soluciones subóptimas– ha sido ilustrado con varios ejemplos (véase Rogoff, 1985, Kehoe, 1989). En uno de ellos, el gobierno tiene incentivos para sorprender al sector privado con una mayor tasa de inflación, para obtener así beneficios en relación con otro objetivo, como el producto real (en una disyuntiva como la representada por la curva de Philips, véase Barro y Gordon, 1983). Supóngase ahora que ese sesgo hacia una sobreexpansión monetaria sea atenuado por un sesgo opuesto que deriva de los desbordes sobre un segundo país, en ese caso cada gobierno ignora en sus cálculos de los beneficios los aumentos del producto en el otro. Por lo tanto, existiendo estos efectos, el resultado no cooperativo (en doble sentido tanto de que no se coordine la política con el país asociado y que el gobierno actúe con discrecionalidad en el ámbito interno) sería menos inflacionario que si los países estuvieran aislados. El efecto de disciplinamiento recíproco desaparecería si los países aplicasen una política discrecional pero coordinada, por cuanto las sorpresas inflacionarias tendrían (con los arreglos a los supuestos postulados) beneficios internalizados en el conjunto de la región. Así, concluye la argumentación, la coordinación distorsionaría los incentivos de las políticas, de modo que el resultado final sería contraproducente; en este caso, más inflación a producto real constante.

Canzoneri y Henderson (1988) sugieren que los resultados paradójicos como el anterior se explican por la hipótesis de que los gobiernos son incapaces de comprometerse con todas las partes con las que interactúan; así, cualquier compromiso parcial –con una de las partes– puede tener efectos negativos, porque anularía ciertos sesgos de las políticas, pero no todos, y eliminaría así "contrapesos" útiles. Habría así una coordinación incompleta, porque los gobiernos podrían asumir compromisos entre ellos, pero no con su sector privado; o a la

[12] Entre las publicaciones más recientes sobre la materia cabe citar Persson, 1988 y Persson y Tabellini, 1990.

inversa, podrían comprometerse respecto de líneas de acción con el sector privado pero no coordinarse con otros países (véase Oudiz y Sachs, 1984). En resumen, según el enfoque de Canzoneri y Henderson el problema se referiría a la conveniencia de formar coaliciones entre algunos actores de un juego, cuando éstos son capaces de asumir compromisos entre sí, pero no con respecto a otros actores. El caso que ellos ilustran se refiere a dos países, de menor tamaño relativo, que tratan de coordinar sus políticas frente a un país de mayor tamaño con el objeto de acordar una respuesta común; es decir, acuerdan seguir una estrategia no cooperativa común frente al otro país. Hay casos en que este procedimiento puede ser contraproducente para ambos países si se tiene en cuenta la reacción del tercer actor. Sin embargo, estos autores cuestionan el interés práctico o la relevancia de este caso y de los ya mencionados al sostener que las razones por las cuales se pueden asumir ciertos compromisos y no otros depende de la estructura institucional del problema, lo que restringe el alcance de las conclusiones.

El aspecto central de los argumentos reseñados en esta sección es que la coordinación internacional puede tornar menos costosas las políticas oportunistas dentro de un determinado país y, por lo tanto, en estos casos empeorarían las expectativas privadas. Está claro, sin embargo, que también puede ocurrir lo contrario (y tal vez así sea en la práctica). No es difícil imaginar escenarios para juegos de coordinación en que la coordinación respalda la credibilidad de las políticas internas en lugar de perjudicarla.

## E. COORDINACION CON MODELOS ERRONEOS

Uno de los ejemplos contrapuestos más citados sobre la validez general de la proposición básica (véase la sección A del capítulo IV) se refiere a la posibilidad de que la coordinación no contribuya a mejorar el bienestar cuando las políticas macroeconómicas nacionales se guían por modelos erróneos. El argumento ha sido enfatizado, entre otros, por Frankel y Rockett (1988), quienes observan que persisten desacuerdos en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) acerca de los efectos de sus políticas, y que hay varios modelos macroeconométricos de uso difundido, que difieren en cuanto a su estructura y a su evaluación de los efectos internacionales de desborde (véanse Bryant y otros, 1989). La pregunta de estos autores puede resumirse así: supóngase que dos países utilizan modelos que no son los correctos, y que deciden coordinar sus políticas teniendo en cuenta esos modelos ¿qué probabilidad existe de que la coordinación implique movimientos de las variables en un sentido incorrecto, distinto del que indicaría el verdadero modelo de ambas economías? El resultado de Frankel y Rockett, luego de un ejercicio de simulación con modelos de uso difundido, es que en general esa probabilidad es no despreciable (cercana al 50%); es decir, la coordinación puede ser perjudicial cuando se utilizan modelos incorrectos. A continuación, los autores comparan los beneficios potenciales de la coordinación (cuando se usan los modelos correctos) con los de actuar autónomamente si las partes emplearan (sin coordinación) el modelo supuestamente adecuado. La conclusión a que llegan es que estos últimos beneficios son muy superiores a los primeros. Es decir que el problema no consistiría tanto en que no se aborden las externalidades entre países, sino en que cada uno desconoce cómo funcionan las economías respectivas. En resumen, la argumentación da como resultado una visión poco optimista

de la coordinación (Feldstein, 1988) y la sugerencia de que los países se preocupan por establecer políticas nacionales vigorosas antes que coordinar sobre bases endebles.

En principio, las inconsistencias debidas a incertidumbres sobre el modelo pueden atribuirse a varios motivos. Por ejemplo, a que las informaciones de los países acerca de las preferencias de los otros pueden ser incorrectas. Los incentivos que tenga cada país para revelar correctamente su actitud frente a los efectos recíprocos, y los mecanismos que mejor contribuyen a que ello ocurra, no se abordan en estas publicaciones (una excepción es de Trenqualye, 1990). De hecho, suele hacerse hincapié en el modelo macroeconómico y en especial en el signo y magnitud de los efectos de desborde que tienen las políticas monetarias y fiscales. En el escenario elegido por Frankel y Rockett, por ejemplo, cada país persigue objetivos relativos al producto real y a la cuenta corriente del balance de pagos, con ponderadores fijos (que no son fuente de desacuerdo o mala información) y tienen como instrumento la política monetaria. En el caso particular elegido para ilustrar el argumento, los países terminan en un equilibrio no cooperativo demasiado contractivo, porque no internalizan el efecto positivo que la expansión monetaria transmite al exterior (sino más bien intercambian sólo su efecto positivo sobre el producto interno por su efecto negativo sobre la cuenta corriente); la coordinación implica entonces algún acuerdo de expansión conjunta. Pero si el verdadero modelo de transmisión de políticas es distinto al que fundamenta este acuerdo, nada garantiza nuevamente que la coordinación sea beneficiosa. Salta a la vista, también que las políticas independientes –ambas o al menos una– pueden ser incorrectas, pero lo que interesa es que la coordinación puede profundizar estas ineficiencias y los beneficios potenciales residirían principalmente en identificar las políticas independientes correctas. De todos modos, estas publicaciones aportan pocas indicaciones concretas de cuando y cómo coordinar, aparte de constituir un valioso llamado de atención. Sin duda, la coordinación se realizará, en la práctica, entre países que tengan información incompleta sobre los objetivos de los otros, el modelo correcto propio y el de los vecinos, las propiedades de uno u otro régimen de política y el valor adecuado de los instrumentos. En las publicaciones revisadas no se especifica satisfactoriamente la forma precisa en que los mecanismos o procesos de intercambio de información pueden contribuir a atenuar este problema.

## F. LA MAGNITUD EMPIRICA DE LOS BENEFICIOS DE LA COOPERACION

A partir del estudio realizado por Oudiz y Sachs (1984), se ha difundido la idea de que, si bien pudiera probarse el argumento teórico en favor de la coordinación, la magnitud real de los beneficios potenciales es reducida. A partir de modelos macroeconométricos de uso difundido, estos autores realizaron una evaluación empírica de los beneficios que podría traer la coordinación de políticas entre Estados Unidos, Japón y Alemania y los resultados obtenidos arrojaron cifras muy pequeñas (nunca superiores al 1% del producto interno bruto). Los autores atribuyen este resultado a la reducida magnitud de los efectos de desborde que se deducen de la baja participación de los flujos comerciales recíprocos en el producto de cada país y del impacto también reducido que tienen por otras vías las políticas monetarias y fiscales.

El estudio hace un aporte metodológico, al aplicar empíricamente un modelo de coordinación de políticas, ejercicio que no se habría hecho hasta entonces, pues esos modelos, como otros explorados hasta entonces, sólo habían tratado esos aspectos en términos puramente teóricos. El análisis supone que los países han elegido como metas tres objetivos: la estabilización del producto respecto de su tendencia, de la tasa de inflación y de la cuenta corriente del balance de pagos; el modelo macroeconómico empleado prevé interdependencias por la vía de los mercados de bienes y de activos financieros; las políticas disponen de dos instrumentos (la cantidad de dinero y el gasto público). Los autores tomaron las proyecciones corrientes de las políticas obtenidas de los modelos macroeconométricos utilizados (denominadas proyecciones básicas) y supusieron que, consideradas independientemente, esas eran las políticas óptimas; es decir, resultaban de maximizar la función elegida como objetivo mencionada y representaban la solución no cooperativa. Ese marco de referencia les permitió realizar un ejercicio para resolver los valores implícitos de los parámetros de la función de preferencias. Luego de haber obtenido estos parámetros, procedieron a computar la solución cooperativa, esto es, los valores de la cantidad de dinero y gasto público de cada país que maximizarían el bienestar conjunto. Por último compararon los niveles de bienestar obtenidos con esta solución respecto de los obtenidos con las proyecciones básicas, y llegaron a la conclusión que se obtendrían pocos beneficios.

Aun cuando la validez de las conclusiones generales de Oudiz y Sachs ha sido aceptada por muchos analistas, las opiniones difieren en cuanto a la relevancia y la solidez de los resultados. En primer lugar, se ha subrayado que las magnitudes de los beneficios son bastante sensibles a los argumentos que se incluyen en la función elegida como objetivo; así, Holtham y Hughes-Hallet (1987) sostienen que cuando el tipo de cambio o algún otro instrumento de política se incluye en la especificación de dicha función –reflejando los costos vinculados a su modificación– las ganancias empíricas pueden incrementar considerablemente. Un comentario afin se refiere a la sensibilidad de los resultados a los coeficientes de ponderación asignados a los objetivos; en particular pueden existir dudas sobre la forma en que éstos se dedujeron de las políticas observadas, ya que se supone que desde el punto de vista individual éstas son óptimas y en la práctica puede que no lo sean (véase Blanchard, 1984). En segundo lugar, algunos observadores han relativizado los resultados de Oudiz y Sachs puesto que los beneficios estimados no tienen en cuenta los objetivos de preservación del sistema de comercio internacional a los que contribuiría la coordinación (por ejemplo Kenen, 1989; Gomel, Saccomanni y Vona, 1990). Por último, existe una distinción más sutil (véanse Canzoneri y Minford, 1986, Canzoneri y Henderson, 1988), entre conflictos de políticas permanentes y transitorios. Así, Canzoneri y Henderson observan que, en la mayoría de los modelos, el conflicto entre políticas surge sólo a partir de las perturbaciones macroeconómicas [13] y por lo tanto son transitorios. En cambio, si el conflicto fuera permanente y si fuera importante el peso o coeficiente de ponderación asociado al objetivo de política que genera dicho conflicto, serían mucho mayores los

[13] En los juegos de estabilización, como los llaman estos autores, los países no perciben la existencia de conflictos entre sus políticas cuando no se producen perturbaciones. Por ejemplo, si ambos países tienen como objetivo funciones basadas en la desviación del producto respecto de su nivel natural y en la tasa de inflación, y la economía se encuentra funcionando con un nivel de actividad normal en ambos países, puede no existir conflicto en el sentido que ningún país tiene incentivos para expandir la demanda agregada. En cambio, la presencia, por ejemplo, de una perturbación negativa que aleja transitoriamente a una economía del producto que desea alcanzar, puede crear incentivos para expandir y generar un conflicto entre las políticas nacionales.

beneficios de la coordinación. Cabe señalar que (con excepción de Holtham y Hughes-Hallet, 1987) estos comentarios son de naturaleza hipotética, es decir, no se basan en simulaciones numéricas de los efectos de la coordinación con arreglo a supuestos alternativos.

## G. COORDINACION Y POLITICAS CAMBIARIAS

La mayor parte de las publicaciones comentadas examinan la administración de políticas fiscales y monetarias cuando existen desbordes internacionales, tomando como dato la configuración de los esquemas cambiarios. Sin embargo, la política cambiaria ha ocupado un lugar central en las experiencias concretas de cooperación en materia macroeconómica. De hecho, no abundan los casos de coordinación –en el sentido estricto de adopción de compromisos recíprocos– de variables fiscales. Esto no sólo se debe a que, en algunos países, la jurisdicción de gobierno que negocia con otros países se encuentra limitada por restricciones institucionales para suscribir autónomamente acuerdos sobre la materia (véase Feldstein, 1988); también ha influido la tendencia –al menos en cuanto a los propósitos– a la consolidación fiscal en los países industrializados, que ha hecho del déficit más bien una variable elegida como meta (que debe reducirse) que un instrumento del manejo macroeconómico de corto plazo (véase Gomel, Saccomanni y Vona, 1990). En cuanto a la política monetaria, parecería que los intentos de coordinación han estado subordinados al objetivo de regular los tipos de cambio nominales, sea en forma más o menos flexible –en el caso del Grupo de los Siete– o con el propósito de sostener paridades fijas, como en la CEE.

De cualquier modo, no se ha llegado a un consenso en el análisis con respecto a las propiedades de los regímenes cambiarios alternativos. Así, en los años setenta, predominó la opinión –apoyada en la observación del quiebre del sistema de Bretton Woods– de que los problemas de coordinación de políticas se manifestaban en particular con un esquema de tipos de cambio fijo. El razonamiento se basaba en que, al no haber ajustes en los tipos de cambio nominal, los impulsos monetarios se propagarían internacionalmente con intensidad. En esta perspectiva, el movimiento hacia tipos de cambio flexibles se veía como una forma de reducir tales efectos y, en consecuencia, de atenuar la demanda de coordinación.

Sin embargo, las observaciones correspondientes a períodos más recientes llevaron a cuestionar el planteamiento de que los efectos de las políticas monetarias con flotación de los tipos de cambio quedan circunscritos al ámbito interno del país que las aplica: si (como lo indican las observaciones realizadas) los movimientos de la oferta monetaria afectan –al menos transitoriamente– las cantidades producidas y gastadas y los precios relativos, se producirán desbordes internacionales aun cuando los bancos centrales no intervengan directamente sobre la cotización de las divisas. Por otra parte, si bien la cuestión no ha sido zanjada con claridad, también se ha puesto en duda la eficiencia de los mercados de cambio –en el sentido de que los precios reflejen del mejor modo posible la información existente– y se ha enfatizado la posibilidad de que las tasas de cambio fluctuantes se muevan con amplitud excesiva. Es decir, por un lado, la flotación cambiaria no aislaría a los países de las influencias macroeconómicas originadas en los asociados comerciales y, por otro, no se

sabe a ciencia cierta si los tipos de cambio –cuando no intervienen los bancos centrales–[14] varían sólo debido a desplazamientos reales o previstos de los fundamentos que determinarían las paridades relativas en el largo plazo.

Es probable que, entre los regímenes cambiarios simples, no haya ninguno que en toda circunstancia sea mejor que los regímenes alternativos. Algunos sistemas parecen adecuados para resolver ciertos problemas, pero resultan vulnerables en condiciones en que otros regímenes funcionarían sin grandes perturbaciones.[15] En todo caso, en los últimos años han reaparecido –tanto en el ámbito analítico como en la práctica– planteamientos favorables a los tipos de cambio administrados, sea a través de intervenciones ocasionales para alinear paridades, de zonas de referencia (es decir, la flotación dentro de bandas prefijadas) e incluso a la fijación de los tipos de cambio. Este procedimiento, en la CEE, tendería a cristalizarse eventualmente en una unificación monetaria completa. En las secciones siguientes se comentan con más detalle algunos aspectos del debate sobre las propiedades de los regímenes cambiarios y sobre ensayos de coordinación internacional al respecto.

## II. VOLATILIDAD CAMBIARIA Y COMERCIO INTERNACIONAL

Hay una presunción generalizada de que la variabilidad de los tipos de cambio tiene efectos negativos sobre el intercambio comercial.[16] La hipótesis se expresa no sólo en razonamientos teóricos, sino que suele aludirse a ella en los juicios de los operadores económicos y ha servido para respaldar decisiones de política. En términos analíticos, el argumento tiene una base simple y poco ambigua: la incertidumbre cambiaria frena el comercio, porque los riesgos no pueden cubrirse totalmente a través de operaciones financieras –que, o bien son costosas, o bien dependen de la existencia de mercados futuros que no siempre están en funcionamiento. De ahí resultaría que la elección del régimen cambiario tiene consecuencias reales apreciables, en la medida en que afecta la varianza del precio de las divisas.

[14] En realidad, no son comunes las experiencias de flotación absolutamente limpias. Luego del quiebre del sistema de Bretton Woods, las autoridades monetarias de los países industrializados han operado a veces fuertemente en los mercados de cambio, aunque sin asumir un compromiso explícito acerca del valor de las divisas que estaban dispuestas a sostener o a la magnitud de reservas que estaban preparadas a poner en juego. De ahí que las percepciones sobre la actitud de los bancos centrales hayan sido elementos importantes en la formación de los precios de mercado.

[15] Por ejemplo, los esquemas de tipo de cambio fijo serían especialmente útiles para frenar las expectativas, porque vinculan la política monetaria a una variable observable, que influye directamente en las decisiones privadas, y porque estabilizan un precio que puede ser muy inestable a corto plazo. En cambio, cuando hay perturbaciones que modifican apreciablemente los tipos reales de cambio sostenibles –y, en particular, cuando para restablecer los equilibrios macroeconómicos se requiere una devaluación real– el ajuste con paridades nominales comprometidas de antemano podría resultar más complejo y traumático que bajo un régimen más flexible.

[16] Esta sección se refiere a la influencia de la volatilidad cambiaria, o sea, las variaciones a corto plazo del tipo de cambio, sobre los flujos de bienes y servicios reales. El tema es tratado, por ejemplo, en Ethier (1973) y Bhagwati y Srinivasan (1983, cap. 34). El análisis del efecto sobre los movimientos de capital tiene matices algo distintos; sin embargo, queda claro que las expectativas cambiarias influyen en las decisiones sobre el momento y la magnitud de las exportaciones o importaciones tal como ocurre con las operaciones de cartera.

Sin embargo, los trabajos basados en observaciones empíricas han encontrado ciertas dificultades para confirmar la hipótesis. Hay un trabajo muy citado de Hooper y Kohlhagen (1978) que contiene un modelo estimado para los flujos bilaterales de comercio entre Estados Unidos y Alemania con un grupo de países industrializados. Ese modelo no reveló que existieran vinculaciones significativas entre la variabilidad cambiaria y el nivel del intercambio. Por el contrario, otros autores encontraron resultados más positivos; por ejemplo, Coes (1981) sugiere que la menor incertidumbre sobre el tipo de cambio real en el Brasil luego de la adopción del sistema de paridad móvil en 1968 influyó favorablemente sobre las exportaciones de ese país.

Hay algunos problemas metodológicos que influyen en la evaluación práctica del efecto de la variabilidad cambiaria. Hooper y Kohlhagen midieron la volatilidad a través de las fluctuaciones en el tipo de cambio nominal; la estimación de Cushman (1983), a partir de los movimientos de los tipos reales de cambio –también para economías industrializadas– genera resultados más claramente favorables a la hipótesis, aunque tampoco son concluyentes. Kenen y Rodrik (1986) ampliaron la investigación al estudiar el impacto de distintos índices de variabilidad en los tipos reales de cambio en el comercio de once países industriales. Llegaron a la conclusión de que existen grandes diferencias en la volatilidad cambiaria por país –esta es más reducida en los miembros del SME– y que en la mayoría de los casos aparecen indicios importantes de la existencia de un efecto negativo sobre el comercio.

En suma, aunque los resultados recogidos por las publicaciones no son categóricos, los estudios más recientes revelan que existiría un vínculo entre la volatilidad cambiaria e intercambio comercial. Por cierto, las estimaciones son sensibles a varias características de los modelos. Primero, la definición misma de volatilidad de los tipos de cambio es algo imprecisa, y caben diversas alternativas para la medición. [17] Segundo, se verifica que los resultados pueden variar según las series sobre volúmenes del comercio y precios relativos que se empleen. [18] Asimismo, importa el período muestral, especialmente si se han producido modificaciones en los regímenes cambiarios. Tercero, el análisis puede referirse a los flujos globales procedentes de y hacia un determinado país, o a flujos bilaterales; la elección depende de una apreciación sobre la importancia de los "efectos atribuibles a terceros países". Cuarto, cabe esperar que la volatilidad cambiaria influya sobre las cantidades y los precios transados; la magnitud de los efectos variaría según la estructura del respectivo mercado y, por lo tanto, según el tipo de bien.

[17] Así, Hooper y Kohlhagen (1978) trabajan con las desviaciones del tipo de cambio (nominal) corriente con respecto al tipo de cambio desfasado en el mercado de futuros, como indicadores del error de predicción, mientras que Cushman (1983) calcula promedios móviles de varios trimestres de las variaciones del tipo real de cambio. Kenen y Rodrik (1986), por su parte, definen distintas series: un promedio móvil de la desviación estándar de la tasa de variación mensual en el tipo real de cambio, una desviación respecto de una regresión de tendencia, y una desviación respecto de una ecuación autorregresiva de primer orden. Bini Smaghi (1990b) observa que las medidas de riesgo deben estar condicionadas a la información con que cuentan los agentes en cada momento, y emplea un método para descomponer las series en valores previstos y no previstos. Por otro lado, este autor sugiere que la volatilidad del tipo de cambio nominal es la variable primaria que influye sobre las decisiones de intercambio, e indica que, con una estimación cuidadosa, pueden encontrarse algunos efectos del riesgo nominal.

[18] Bini Smaghi (1990) considera la sensibilidad de las estimaciones a la clase de datos utilizada: la hipótesis de que la inestabilidad cambiaria perturba el intercambio se verifica mejor sobre información desagregada por sector y socio comercial. Goldstein y Khan (1985) muestran que los patrones de formación de precios y volúmenes de comercio son diferentes para bienes primarios e industrializados; concluyen de ahí que puede haber sesgos en un análisis agregado.

Por otro lado, la especificación dinámica de las ecuaciones estimadas afecta también los resultados. Este aspecto fue enfatizado recientemente por Bini Smaghi (1990), quien menciona diversas razones para interpretar las dificultades que han encontrado ciertos estudios para confirmar la hipótesis. El autor señala que algunos trabajos excluyen variables rezagadas; otros corrigen mecánicamente por autocorrelación de residuos (sin contemplar la posibilidad de un error de especificación); otros, imponen arbitrariamente una estructura de rezagos. Es decir, en principio, hay indicios de que efectivamente el riesgo cambiario desanima el intercambio, si bien la expresión econométrica de este planteamiento presenta problemas no insignificantes.

## I. REGIMENES CAMBIARIOS Y DEMANDA DE COORDINACION

El régimen cambiario influye sobre los mecanismos de transmisión de efectos macroeconómicos y, por lo tanto, sobre la naturaleza de los problemas que serían materia de coordinación internacional. Hay, de cualquier modo, una cuestión conexa –y, que en algún sentido, precede a la anterior– relativa a las propiedades de los regímenes alternativos en relación con el comportamiento de las economías individuales.

Si, para simplificar se centra la discusión en los casos límite de los tipos de cambio fijos y flotantes, aparecen cuatro aspectos relevantes para establecer el contraste: el modo en que el Banco Central regula las variables nominales –a través de un precio, como el tipo de cambio, o de la cantidad de dinero–; el efecto de los movimientos en la cartera de activos del Banco Central y del público asociados con las políticas de fijación ya sea del tipo de cambio, la cantidad de dinero, la forma en que se definen las expectativas, especialmente en los mercados financieros; y, por último, la influencia del régimen cambiario en los incentivos que deseen establecer los encargados de formular la política. Los trabajos sobre la materia varían en cuanto al énfasis que se da a estos temas, según el modelo que se emplee y el objeto del análisis.

En los enfoques más tradicionales, lo que importa es saber cómo, dependiendo del régimen cambiario, variará la reacción del producto real ante las perturbaciones. En general, esa interrogante se ha estudiado mediante modelos que combinan funciones de demanda agregada, sensibles a las perturbaciones exógenas y a las acciones de política, con una curva de oferta agregada que incorpora algún tipo de rigidez en los precios (Mundell, 1968; Henderson, 1979); se encuentra una analogía con el conocido análisis de Poole (1970) sobre las opciones de política monetaria en economías cerradas. Al margen de las especificidades de cada modelo, surge una conclusión relativamente general cual es que en los términos planteados, el sistema que permite absorber las perturbaciones con menor variabilidad del producto es aquél que minimiza la magnitud de los excesos de demanda u oferta de bienes a los precios dados. Esta circunstancia depende del origen de las perturbaciones. Así, si la economía está expuesta principalmente a experimentar perturbaciones que afectan la demanda de dinero, un sistema de tipos de cambio fijo amortigua los efectos sobre el mercado de bienes, porque permite movimientos endógenos de la cantidad de dinero. En cambio, si por ejemplo, las perturbaciones más significativas (por ejemplo, en el campo de la tecnología, las preferencias o los precios internacionales) son aquellas que en una situación de equilibrio darían lugar a variaciones en los precios relativos, la flexibilidad del tipo de cambio nominal ayudaría a efectuar el ajuste sin grandes repercusiones sobre el producto.

El aspecto principal del análisis anterior es la capacidad relativa de los sistemas cambiarios para reducir la variabilidad de los precios nominales internos (y, en especial, del salario) consistentes con un nivel normal de actividad; si los precios tienen cierta rigidez, esto es equivalente a estabilizar el producto real. Aunque las conclusiones parecen bastante sólidas, suelen derivarse de modelos que no especifican precisamente las propiedades intertemporales del sistema. En publicaciones más recientes se ha abordado el estudio de las características de los regímenes cambiarios a partir de modelos intertemporales explícitos (véase Helpman y Leiderman, 1991). Genéricamente, estos modelos derivan las ofertas y demandas de bienes y activos a partir de las hipótesis de que la elección que hacen los agentes de los planes intertemporales óptimos se basa en expectativas racionales; suele suponerse también que hay total flexibilidad de precios. Dadas estas características, las preguntas que se formulan tienen que ver principalmente con el efecto de la elección del régimen cambiario sobre la asignación de recursos en el tiempo; en especial, se trata de establecer si la política facilita o restringe la programación óptima de la secuencia de consumo del sector privado.

Salta a la vista que, si los precios son flexibles, la existencia o inexistencia de un "ancla" nominal no influye en el equilibrio del mercado de bienes, y sólo se manifiesta a través del diferente comportamiento de la demanda de saldos monetarios reales. Ahora bien, cada régimen cambiario está asociado a una determinada política del Banco Central en el manejo de sus activos y pasivos y, por lo tanto implica, que ante perturbaciones la respuesta de la cartera financiera del sector privado podría ser distinta. Desde esta perspectiva –y con los supuestos mencionados– lo que definiría las propiedades de un régimen no sería tanto el uso del tipo de cambio o la cantidad de dinero como instrumento, sino el hecho de que, mediante esa elección, el Banco Central crea o cierra oportunidades para el financiamiento del sector privado. [19] Este, a su vez, depende de cómo operen los mercados de crédito. En condiciones hipotéticas de mercados con instrumentos financieros múltiples, se suele hablar de ineficacia, ya que si son muchas las opciones en materia de activos, el público compensa las medidas de política financiera y, en consecuencia, ésta no surte efecto (véase Sargent y Wallace, 1982). Se infiere que las diferentes características de los regímenes cambiarios se establecen según el tipo de imperfección que exista en los mercados financieros; en otras palabras, ellas se derivarían del problema de la asignación presupuestaria intertemporal que supuestamente se trata de resolver a través de la política monetaria y cambiaria.

Dado ese planteamiento, no sorprende que los resultados del análisis dependan mucho de la especificación particular de los modelos. Por otra parte, parece difícil admitir la validez literal de algunos supuestos típicos contenidos en las publicaciones sobre el tema. Sin embargo, el enfoque intertemporal ha propuesto preguntas relevantes, y también ha precisado algunos puntos generales; éstos no parecen depender de que se acepten o no hipótesis limitadas, dado que se desprenden de las restricciones presupuestarias intertemporales y de los comportamientos individuales adoptados anticipándose a lo que pueda ocurrir, y que no equivale necesariamente a una previsión perfecta o racional.

[19] Por ejemplo, con tipo de cambio fijo, el público puede adquirir divisas en el Banco Central que canjea por dinero local. Si el acceso al crédito internacional no es elástico, las oportunidades para reasignar el consumo en el tiempo serían distintas que con un tipo de cambio fluctuante ya que en éste último caso, el sector privado no puede tomar préstamos contra las reservas oficiales.

Una primera observación es que los regímenes cambiarios suponen restricciones para los valores presentes y futuros de las variables monetarias y fiscales. Por ejemplo, si se fija el tipo de cambio, debe ajustarse la política fiscal a fin de que el crédito interno del Banco Central permanezca en un nivel siempre inferior al que permite mantener las reservas internacionales por encima de la cifra mínima necesaria para la estabilidad del sistema (este valor puede haber sido establecido por ley, o estar implícito en la función de reacción de las autoridades y en las expectativas del público). Por lo tanto, cuando se producen perturbaciones de la demanda de saldos monetarios debe acomodarse la secuencia de ingresos o gastos del gobierno. Este principio vale en general. Es decir, el esquema cambiario afecta el manejo fiscal a largo plazo –porque contribuye a definir la forma de la restricción presupuestaria intertemporal del sector público– y también condiciona el ajuste de los instrumentos de política frente a las perturbaciones, lo cual plantea típicamente algunas disyuntivas, porque la estabilización de ciertas variables suele tener como contrapartida el incremento de la inestabilidad de otras. Por otro lado, dada la política cambiaria para el período corriente, el comportamiento de la economía es sensible a las previsiones individuales acerca de la futura línea de acciones del gobierno. Un caso analíticamente interesante es aquél en que las políticas no son compatibles con el sostenimiento indefinido del sistema cambiario en vigencia (o, al menos, existe una probabilidad significativa de que no lo sean). Esta circunstancia puede dar lugar a fenómenos como los "problemas del peso" o a las "embestidas especulativas".[20] Estos ejemplos muestran que el efecto de las expectativas puede generar una dinámica bastante rica aun cuando el modelo subyacente sea simple.

En el análisis descrito el régimen cambiario y las políticas fiscales y monetarias son consideradas como datos. Una de las interrogantes que se plantea se refiere a la coherencia de ese conjunto de políticas; en general, no se discuten los incentivos del gobierno para actuar del modo postulado. Ahora bien, los regímenes cambiarios tienen un aspecto asociado al juego entre el gobierno y el sector privado de un país, que resulta en las acciones de política y en las previsiones de los individuos. No es fácil elaborar un modelo exacto de esas interacciones; por otro lado, los sistemas cambiarios no se pueden clasificar atendiendo exclusivamente al contraste entre reglas y políticas discrecionales.[21] Sin embargo, la fijación del tipo de cambio es una manera simple de establecer una regla monetaria. Históricamente, se ha sabido considerar la determinación explícita de la paridad externa de la moneda como un mecanismo para limitar los márgenes de la política económica y para orientar las expectativas.

[20] Los "problemas del peso" (designados así aludiendo a la experiencia mexicana de mediados de los años setenta) se refieren a situaciones en las que, en un sistema de cambio fijo, el público le asigna período a período una probabilidad no nula a una devaluación discreta. En consecuencia, la tasa de interés en términos de divisas se mantendría en niveles persistentemente altos en el período en que no hay devaluación. En el análisis de las embestidas especulativas (Krugman, 1979) se analizan casos en que la fijación del tipo de cambio llega a fin súbitamente cuando, al no haber corrección fiscal, el público (que reconoce la incoherencia de la política) lleva a cabo una corrida sobre las reservas del Banco Central.

[21] Por ejemplo, el tipo de cambio puede haberse fijado mediante una regla explícita o, *de facto*, sin haber sido reglamentado. Una flotación cambiaria es compatible con la existencia o inexistencia de reglas de política para otros instrumentos. Aunque el tema es demasiado amplio para considerarlo en detalle aquí, conviene mencionar que la noción de regla es ambigua: resulta poco probable que haya reglas con validez absolutamente incondicional, pero en la práctica no suelen encontrarse definidas explícitamente las contingencias en las cuales una regla se mantendría o se quebrantaría. Es decir que, al evaluar un determinado régimen de políticas, habría que aludir a un juicio cualitativo sobre la solidez de las reglas, cuando éstas existen, o a los compromisos implícitos, si el régimen no está formalmente establecido.

En síntesis, desde el punto de vista analítico, los trabajos sobre el tema no se han pronunciado sobre la superioridad estricta de un sistema cambiario sobre sus alternativas. De todos modos, algunos argumentos quedan relativamente claros. Primero, si, por causas reales, una economía enfrenta perturbaciones que darían lugar a fluctuaciones más o menos amplias de los precios relativos, el ajuste a esas perturbaciones se ve facilitado cuando el tipo de cambio nominal tiene flexibilidad. Segundo, los sistemas de tipo de cambio fijo han sido empleados típicamente para restringir la política monetaria. Tercero, las propiedades de los tipos de cambio flotantes dependen, por un lado de cómo se determine la política monetaria y, por otro, del funcionamiento de los mercados de crédito; existen opiniones muy diversas sobre la eficiencia con que estos mercados usan la información disponible. Cuarto, uno de los aspectos de la política cambiaria es el suministro (o no) de un "ancla" definida para el sistema de precios nominales; al mismo tiempo, el régimen cambiario condiciona las transacciones financieras entre el gobierno y el sector privado. Esta última dimensión afecta la forma en que la economía responde intertemporalmente a las perturbaciones. Quinto, los sistemas cambiarios –y, en especial, las reglas que fijan el tipo de cambio– limitan las opciones monetarias y fiscales. Por lo tanto, la elección de un determinado régimen requiere, hacer un ordenamiento consistente de esas políticas; el comportamiento económico puede variar significativamente según las expectativas del público sobre la probabilidad de que esas condiciones circundantes para sostener el régimen sean o no satisfechas.

Se ha observado que, en los sistemas de flotación cambiaria, son comunes las referencias a la volatilidad de precios de un período a otro; por su parte, los regímenes de tipo de cambio prefijado han sido a menudo vulnerables a crisis esporádicas de pagos externos. Hay un conjunto de publicaciones en que se ha procurado comparar el comportamiento de las variables macroeconómicas en distintos regímenes. Existe consenso en que la variabilidad del tipo de cambio real es mayor dentro de esquemas de flotación (Helpman y Leiderman, 1991). Sin embargo, hay ciertas diferencias en cuanto a la interpretación del origen de ese comportamiento: algunos autores (Mussa, 1986) lo atribuyen a las fluctuaciones del tipo de cambio nominal con precios relativamente rígidos, mientras que otros (Gulde y Wolf, 1991) sugieren que la volatilidad del tipo de cambio real se explica también por movimientos de los precios internos. Por otro lado, no han dado resultados concluyentes los intentos por identificar efectos significativos del sistema cambiario en la evolución de variables como el producto real, el consumo y el balance comercial en los países industrializados. Este aspecto sigue siendo objeto de debate.

Asimismo, se han estudiado las razones de la volatilidad del tipo real de cambio cuando el tipo nominal es flotante. Según algunos autores, esta variabilidad obedecería a una adaptación equilibrante ante perturbaciones exógenas. Si bien las expectativas influirían sobre el tipo de cambio corriente, ellas estarían basadas en una previsión correcta de los elementos determinantes fundamentales de los precios relativos. Sin embargo, se ha puesto crecientemente en tela de juicio la hipótesis de que los mercados de cambios son insensibles a los movimientos especulativos sin una correlación real (Blanchard y Fischer, 1989, cap. 5, De Long y otros, 1990); de ahí surge la presunción de que la volatilidad observada de los tipos de cambio reales ha dado señales erróneas a efectos de la asignación de recursos.

Por supuesto, la definición de los esquemas cambiarios tiene una dimensión internacional. En especial, se esperaría que, siendo diferentes las modalidades de operación de los mercados de cambios, se generaran distintas interacciones estratégicas entre los países

en el juego donde se establecen las políticas macroeconómicas. Un asunto que ha sido tratado en las obras sobre el tema es hasta qué punto la predeterminación de los tipos de cambio puede ser útil para evitar políticas económicas perjudiciales para otros países (como los que generan devaluaciones competitivas). Es decir, hasta qué punto el sistema cambiario opera como una regla de juego internacional que limita los incentivos para la adopción de medidas ineficientes en el ámbito global.

Esta argumentación suele plantearse en las discusiones prácticas, y resulta razonable. En términos analíticos, Kenen (1989) ha sugerido que, en ciertas condiciones, los regímenes de tipo de cambio fijo acrecientan más que la flotación la capacidad de las políticas macroeconómicas para neutralizar los efectos de desborde generados de los asociados. Por lo tanto, se reducirían los requerimientos de coordinación explícita. Sin embargo, el resultado depende de la especificación del modelo y del comportamiento previsto de las políticas económicas. La conclusión de Kenen se basa en la posibilidad que tendrían los gobiernos para compensar mediante la política fiscal los impulsos originados por las políticas fiscales de otros países, ateniéndose a la hipótesis adicional de que los asociados no hacen uso estratégico de las reservas internacionales para aumentar su gasto interno exportando inflación. Este último supuesto tiene gran validez, ya que la gestión de un sistema de cambios fijos a escala internacional presumiblemente abre opciones para las actitudes oportunistas; es decir, no habría un funcionamiento óptimo automático, en ausencia de un respaldo institucional (Hamada, 1976, Hopenhayn y Dinenzon, 1987). Por otro lado, Sachs (1986) señala que la predeterminación del tipo de cambio no atenúa necesariamente los beneficios percibidos de la aplicación de políticas no cooperativas, sino que modifica los instrumentos que generan efectos internacionales. En suma, parecería que la fijación de los tipos de cambio elimina ciertas formas de conducta subóptima, pero no resuelve de por sí el problema de la competencia entre políticas macroeconómicas nacionales; de ahí que siga existiendo una demanda de coordinación en esta clase de regímenes cambiarios.

Parte de las publicaciones se han orientado al estudio de los incentivos que mueven a los países a respetar las condiciones de eventuales acuerdos cooperativos. El énfasis en esta cuestión ha sido criticado (Kenen, 1989) por cuanto ignora los efectos que tendría sobre la reputación y que limitarían las ventajas de no cumplir los acuerdos suscritos por los asociados. Sin embargo, subsiste el hecho de que si no es fácil verificar las acciones de política definidas en un ejercicio de coordinación, mayores son los márgenes para dejar de cumplir implícitamente lo estipulado en los acuerdos. De ahí surge un argumento para reducir los costos de ejecución de los arreglos coordinados a través de esquemas basados en la predeterminación de variables observables con poca ambigüedad, tales como el tipo de cambio. Conviene, de todos modos, recordar lo dicho en el sentido de que pueden atenuarse los problemas que dan lugar a una demanda de coordinación mediante la elección de un determinado sistema cambiario pero no eliminarse totalmente.

## J. PROPUESTAS DE ZONAS DE FLUCTUACION PARA LOS TIPOS DE CAMBIO

El espectro de posibles regímenes cambiarios es muy amplio. El examen detallado de los diversos esquemas posibles, y de los efectos internacionales en cada uno de ellos, rebasa los alcances de este trabajo. Puede resultar útil, sin embargo, aludir brevemente a las

propuestas recientes sobre sistemas de bandas cambiarias, que han tratado de combinar la búsqueda de un patrón estable para el valor a largo plazo de las divisas con un cierto grado de flexibilidad para absorber perturbaciones (Williamson y Miller, 1987, Miller y Williamson, 1988; Boughton, 1990).

Se puede observar en los intentos concretos de coordinación una tendencia a ir conformando esquemas basados en pautas o conjuntos de reglas más o menos explícitas. Sin embargo, la formulación y puesta en práctica de tales esquemas no ha resultado una tarea sencilla. Por un lado, la teoría no ofrece recetas definitivas, al margen de que existe una indeterminación intrínseca en relación con la forma de repartir los costos y beneficios de la coordinación. Por otro lado, cabe esperar que, en la práctica, la coordinación evolucione sobre la base de propuestas más o menos simples para definir acciones satisfactorias en respuesta a problemas visibles, y no –como sugeriría una interpretación literal de los formalismos típicos de los estudios analíticos– mediante la identificación de situaciones óptimas en un juego definido con precisión.

Las propuestas de bandas cambiarias se plantearon de modo bastante natural, como alternativa intermedia entre la flotación (o la flotación sucia sin criterios sistemáticos) y la fijación estricta. [22] Pero sólo recientemente se han estudiado formalmente las propiedades de estos regímenes (Helpman y Leiderman, 1991, Krugman y Rotemberg, 1990, Flood y Garber, 1989). En este sentido, se ha establecido en forma analítica que las bandas probablemente reducen la amplitud de las fluctuaciones del tipo de cambio frente a las perturbaciones de la demanda de dinero con respecto a lo que sucedería en una flotación. En ese caso, la expectativa de reversión de las fluctuaciones del tipo de cambio cuando éste se acerca a los límites de la banda haría reaccionar al mercado, lo que reduciría las intervenciones necesarias del Banco Central. Para que ello ocurra, por supuesto, es necesario, que el público tenga la firme convicción de que se mantendrá la banda. Ese análisis podría complementarse naturalmente con un examen de las condiciones de viabilidad del sistema de bandas y de los efectos de las expectativas sobre los eventuales cambios de régimen, pero en ese campo aún no se han obtenido resultados convenientes. Cabe notar, a este respecto, que con el esquema de zonas de fluctuación el tipo de cambio nominal puede acomodarse ante perturbaciones pequeñas; frente a las de gran magnitud, empiezan presumiblemente a operar los límites de la banda; el esquema, por lo tanto, resulta simétrico en cierta forma con respecto a los más tradicionales sistemas de tipo de cambio fijo con cláusulas de escapatoria (implícitas). Se plantea, entonces, la pregunta sobre cómo funcionaría el régimen cuando el tipo de cambio de equilibrio se mueve hasta quedar fuera de la banda establecida.

Los planteamientos que proponen que la coordinación de políticas se base en bandas cambiarias se han desarrollado con un enfoque netamente aplicado ya que procuran ofrecer reglas simples, a partir de modelos sencillos y argumentos cualitativos. Sobre esta base, se han escrito varias obras; orientadas a precisar las propuestas, y a definir los parámetros de

[22] Los sistemas de tipo de cambio fijo funcionan de hecho sobre una banda definida por los costos de la transacción. En el período del patrón oro, los "puntos o costos de entrada y salida" funcionaban de esta forma, y eran más o menos manipulables por los bancos centrales (Keynes, 1930, cap. 36). Sin embargo, los márgenes de fluctuación contemplados en las bandas propuestas son típicamente más amplios, y resultan de una decisión explícita de las autoridades, independientemente de la tecnología empleada en los pagos.

las reglas de política convenientes, y en particular, los valores de las metas cambiarias y la amplitud de las bandas de fluctuaciones de suerte que se mantenga la coherencia del esquema y se satisfaga el requisito de estabilidad dinámica. Al margen de los detalles técnicos de las simulaciones numéricas, estos ejercicios son sensibles a las hipótesis postuladas en tres áreas: el modelo macroeconómico, la función que se postula como objetivo y la base de comparación para confrontar los resultados.

La mayoría de los estudios existentes se apoya en modelos macroeconométricos de uso difundido en los países industrializados;[23] no resulta sorprendente que los resultados del análisis varíen según la especificación elegida. Por otro lado, las propuestas relativas a las reglas de política parten, implícitamente o explícitamente –por ejemplo, en el caso de ejercicios que emplean técnicas de control óptimo– de una hipótesis sobre los objetivos de la administración macroeconómica. Aquí interesa, en especial, precisar el sentido que se le atribuye a la estabilización del tipo real de cambio. Por ejemplo, Currie y Wren-Lewis (1989b) incluyen la variabilidad cambiaria directamente en la función objetivo, como forma de reflejar los costos de ajuste en los niveles de actividad sectoriales ante movimientos de los precios relativos. Hughes-Hallet (1990), en cambio, afirma que la moderación de las fluctuaciones cambiarias no es un objetivo en sí mismo, sino una meta intermedia; esto es compatible con que se busque atenuar las variaciones en el tipo de cambio real, pero sugiere que la evaluación de un esquema de políticas se efectuaría exclusivamente según su impacto sobre los objetivos últimos.

En cuanto a los resultados de estos trabajos, en cierta medida hay acuerdo en que la puesta en práctica de convenios de zonas de referencia mejoraría, tal vez significativamente, el comportamiento de las economías industriales en su conjunto con respecto a lo observado en los años ochenta. Algunos autores (Sachs, 1986; Feldstein, 1988) han cuestionado el criterio de la comparación, utilizando el argumento de que las políticas monetarias y fiscales en un período fueron subóptimas, lo que induciría a inclinarse a favor de una alternativa como la de las bandas cambiarias, cuando en realidad el problema se habría originado en la falta de coherencia de las políticas internas. No obstante, Hughes-Hallet (1990) ha observado que hay diferencias según que los países cooperen o no en la formulación de las políticas macroeconómicas. De las simulaciones realizadas por este autor para las economías del Grupo de los Siete se concluye que, cuando los países eligen políticas óptimas no cooperativas, un acuerdo sobre zonas cambiarias no modificaría mucho el desempeño de las economías. El beneficio que se obtendría gracias a la puesta en práctica del esquema de bandas sería mayor si las políticas monetarias y fiscales se estableciesen cooperativamente. En suma, los acuerdos sobre bandas no serían un sustituto de la coordinación del conjunto de políticas macroeconómicas; su rol consistiría más bien en definir posibles acciones cooperativas y en establecer una especie de red de seguridad para acotar el rango de las políticas oportunistas que pueden aplicar los países.

[23] En Bryant y otros (1989) se revisan las propiedades y el comportamiento relativos de algunos modelos a través de simulaciones comparativas. En su evaluación de las proposiciones relativas a zonas de fluctuación, Edison y otros (1989) y Hughes-Hallet (1990) utilizan el modelo MCM (*multicountry model*) del Sistema de la Reserva Federal; Currie y Wren-Lewis (1989b) parten del *Global Econometric Model* (GEM) del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas del Reino Unido; Frankel y Rochet (1988) utilizan el modelo MULTIMOD del Fondo Monetario Internacional.

## K. INTEGRACION ECONOMICA Y AREAS MONETARIAS COMUNES: ALGUNOS ASPECTOS

Los procesos de integración económica se asocian típicamente con una tendencia a establecer zonas de cooperación o convergencia monetaria. Desde el punto de vista analítico deben examinarse varios aspectos. Primero, se trata de considerar cuál es la relación entre el desarrollo de los flujos de bienes y servicios entre países, por un lado, y su organización monetaria por otro. Se plantea entonces una pregunta no trivial acerca de la secuencia: hasta qué punto el crecimiento del comercio induce modificaciones en los arreglos monetarios o viceversa. Segundo, un área monetaria puede tener características distintas según el grado de autonomía de las políticas de los miembros. En este sentido, se conciben sistemas de tipo de cambio fijo más o menos rígidos, de acuerdo con las posibilidades que dejen abiertas para eventuales alineamientos y con el grado de centralización de la gestión monetaria. Hay una variedad de formas que pueden comprender desde los acuerdos cambiarios informales a la introducción de una moneda común administrada por un banco central único. Estos regímenes se diferencian en cuanto a sus características y a los requisitos que imponen a las políticas macroeconómicas nacionales. El tema es muy amplio; a continuación se analizan algunos de sus aspectos.

Una cuestión tradicional ha sido la influencia del sistema monetario en los costos de transacción de los intercambios externos e, indirectamente, en el volumen del comercio (Keynes, 1930, p. 335). Las publicaciones sobre áreas monetarias comunes, sin embargo, toman generalmente como dato la configuración real de los movimientos de bienes y factores y se concentran en la respuesta ante las perturbaciones. Por otra parte, el argumento original (Mundell, 1961, Mc Kinnon, 1963) deja de lado el análisis de los mecanismos de creación monetaria y el contraste se establece entre un sistema de tipos de cambio fijo –independientemente del modo en que se regula el nivel de liquidez internacional y el de cada país– y uno de flexibilidad cambiaria.

El argumento central de estos autores –que empezaron a escribir sobre el tema cuando estaba en vigencia el régimen de Bretton Woods– es que la elección del sistema monetario dependería principalmente del grado de movilidad internacional de bienes y factores. Así, Mundell sostiene que la existencia de tipos de cambio fijos tendría un costo en términos de empleo si no están integrados los mercados de trabajo de los respectivos países ya que las variaciones de la demanda relativa de los bienes producidos por los distintos países, cuyos salarios tengan cierta rigidez nominal, darían lugar a fluctuaciones en la actividad real.

En términos más generales, el criterio para determinar la conveniencia de fijar el tipo de cambio entre países o regiones se basaría en la variabilidad en los salarios relativos inducida por causas reales. De este modo, aún cuando el trabajo sea poco móvil, dos países con estructura económica similar y facilidad para reasignar mano de obra localmente entre sectores reunirían los requisitos para formar una zona monetaria (Mc Kinnon, 1963). Asimismo, importaría el grado de apertura recíproca, ya que cuanto mayor el peso de los bienes comerciables en el producto y el consumo, menores serían los beneficios de la mantención de la flexibilidad cambiaria como forma de dar elasticidad al sistema de precios relativos.

Ahora bien, aunque hay una clara relación entre la intensidad de los intercambios y el incentivo para estabilizar el tipo de cambio entre los asociados, la magnitud del comercio interregional no es un indicador suficiente. También interesa el patrón de consumo y

producción de los participantes potenciales en la zona monetaria. Por ejemplo, dos economías con un gran volumen de comercio recíproco pero con estructuras muy distintas diferirían en su sensibilidad ante perturbaciones exógenas, lo que atenta contra el mantenimiento de un tipo de cambio fijo. La configuración de las economías es particularmente relevante cuando las principales perturbaciones que enfrentan tienen un carácter sectorial. Si los países están muy especializados, estas perturbaciones tenderían a ser específicas a cada uno y, por lo tanto, generarían respuestas diferentes; de ahí la conveniencia de dejar márgenes de variación a los precios y los salarios relativos entre esos países.

El análisis de las zonas monetarias comunes señala, entonces, algunos criterios para definir los beneficios de la integración monetaria. En primer lugar, como ya se mencionó, estos beneficios aumentarían si hubiera movilidad internacional de factores; no parece fácil que esa condición pueda satisfacerse en general para la mano de obra, pero hay más posibilidades de que se cumpla en el caso del capital. Surge aquí la posibilidad de una relación inversa: si el tipo de cambio entre dos monedas está fijo, y se cree que continuará estándolo, sería mayor la elasticidad de las corrientes financieras entre los respectivos países.[24] Desde el punto de vista del comercio, la zona monetaria se conformaría más fácilmente cuando hay grandes flujos de bienes entre los países, pero el intercambio no se basa en una especialización productiva muy definida, es decir, en la que existe cuando hay un comercio intrasectorial importante. En otras palabras, este análisis sugiere que la integración monetaria sería más viable entre países estructuralmente no muy distintos, donde las perturbaciones nacionales –o sea aquellas que se originan en un país y sus repercusiones afectan principalmente el ámbito interno– son relativamente pequeñas frente a las perturbaciones sectoriales –que afectan a un sector independientemente de su localización. La naturaleza de las perturbaciones, no depende solo de la conformación productiva de las economías sino también de sus políticas. Es evidente que una zona monetaria no funcionaría si hubiera una divergencia permanente entre las políticas macroeconómicas de sus miembros, que se manifieste, por ejemplo, en tendencias distintas para el nivel de precios.

Pese a su interés conceptual, los argumentos tradicionales sobre zonas monetarias óptimas no necesariamente captan el conjunto de motivos que inducen a los países a constituirlas,[25] y también tienen algunas limitaciones analíticas. Una de ellas es la ausencia de una discusión explícita sobre la administración de un régimen acordado de tipos de cambio fijo y sobre los requisitos para que éste se mantenga. Se le ha prestado bastante

[24] De eso se inferiría que la estabilidad de los tipos de cambio entre dos países podría facilitar el financiamiento recíproco de los ajustes ante perturbaciones específicas (Bini Smaghi, 1990 y Mundell, 1973). La hipótesis tendría mayor validez cuando los países son de tamaño comparable y cuando la imperfecta sustituibilidad entre activos en cada economía no es atribuible principalmente a restricciones legales o a percepciones relativas al riesgo que representa el país. El argumento ya figuraba en los debates de los años cincuenta.

[25] Por ejemplo, Bini Smaghi (1990) concluye que el proceso de la unificación monetaria europea no corresponde estrictamente a un caso de zona óptima según se describe en la teoría. La movilidad del trabajo no es muy intensa dentro de la CEE, y las razones aducidas para proponer el régimen de moneda común se basan más bien en su posible efecto sobre el desarrollo del comercio –y de la integración económico-política en general– que el manejo del ajuste ante las perturbaciones (véase la sección L del capítulo III). Aún así, el análisis de las zonas monetarias señala de todos modos algunas características presentes en la CEE que dan respaldo económico a la decisión de avanzar hacia la creación de la moneda común. A este respecto, Stockman (1987) encuentra que hay más correlación entre la actividad de determinados sectores productivos de siete países de la CEE que entre ellos con otros sectores del país de localización.

atención a este tema recientemente, en especial en lo que se refiere al juego entre los bancos centrales nacionales cuando la creación de dinero se mantiene descentralizada. Así, se han elaborado modelos que discuten los incentivos de cada país para trasladar la recaudación de señoreaje sobre otros dentro del área monetaria. Cassella y Feinstein (1989), por ejemplo, sostienen que un régimen estricto de tipo de cambio fijo, como el contemplado por la CEE, tendería a gravitar hacia un banco central único si se busca evitar sesgos en las políticas fiscales y monetarias. El argumento ilustra los posibles problemas de un arreglo cambiario que no cuenta con un respaldo institucional para orientar las decisiones sobre el nivel de la oferta de dinero, pero deja abiertas interrogantes sobre los costos de la pérdida de autonomía de cada país para hacer frente a perturbaciones específicas y sobre la forma en que se establecería y funcionaría un banco central supranacional.

En los análisis sobre el caso europeo (véase la sección L, letra b del capítulo III), se observa una tendencia a enfatizar las dificultades de los regímenes intermedios, de tipo de cambio fijo y de las políticas monetarias descentralizadas. Al respecto, Bini Smaghi (1990a) señala que la mantención de monedas diferenciadas incrementa los costos de transacción, y también puede acarrear incertidumbre sobre el carácter irrevocable de la estabilidad de los tipos de cambio; esta situación afectaría la sustituibilidad entre monedas si es que aparecen dudas sobre la permanencia de alguna de ellas dentro del régimen.

De todos modos, la unificación monetaria a través del reemplazo de las divisas nacionales por una moneda común representa un caso límite. Un aspecto importante es cómo funcionaría un banco central único cuando las políticas fiscales de los países de la zona siguen siendo independientes, y puede haber intereses contrapuestos sobre el volumen del señoreaje en cada momento y su distribución entre los participantes. Lo que resulta claro es que la participación en un régimen de moneda común requiere gran compatibilidad en el manejo presupuestario a largo plazo de los miembros. A ese fin las políticas nacionales están sujetas a fuertes restricciones, especialmente en el período de transición. En el caso concreto del proyecto de unificación monetaria europea, por ejemplo, se imponen límites bastante estrictos sobre el déficit fiscal y la magnitud de la deuda pública; algunos países, para satisfacer esta última condición tendrían que hacer un importante esfuerzo para generar excedentes primarios a efectos de rescatar pasivos del gobierno.

## L. EXPERIENCIAS RECIENTES DE COORDINACION MACROECONOMICA: BREVE EXAMEN

### 1. El Grupo de los Siete

Los ensayos de los países del Grupo de los Siete para intervenir conjuntamente en los mercados de cambio se iniciaron en 1983. Los participantes europeos buscaron entonces un estímulo para inducir una acción colectiva que permitiera corregir lo que percibían como una sobrevaluación del dólar, frente a la posición de Estados Unidos, que negaba la eficacia de esas medidas. De hecho, los datos existentes hasta mediados de los años ochenta sugerían que las intervenciones aisladas ensayadas individualmente por los bancos europeos no habían afectado mayormente el curso de los mercados (Gomel, Saccomanni y Vona, 1990). De todos modos, el acuerdo del Plaza (*Plaza Agreement*) suscrito en septiembre de 1985

puede considerarse como el comienzo de una estrategia –no demasiado estricta, pero perceptible– de intervención acordada; en esa oportunidad, Estados Unidos y Japón aceptaron poner en debate sus políticas macroeconómicas a fin de corregir los equilibrios observados en las cuentas externas. Esos acuerdos no incluían un mecanismo preciso de aplicación, y no contemplaban acciones capaces de modificar permanentemente fenómenos como el déficit comercial de Estados Unidos. Sin embargo, el acuerdo del Plaza fue una primera instancia de coordinación de políticas entre bloques, y tuvo repercusión en los tipos de cambio.

Las intervenciones cambiarias en el Grupo de los Siete mostraron tres fases desde 1985. La primera abarca el período entre septiembre de ese año y febrero de 1987, y puede considerarse que durante esa etapa se produjo una sucesión de adaptaciones como resultado del acuerdo del Plaza. En realidad, la respuesta inicial de los mercados fue rápida e intensa; al mismo tiempo, se relajó la política monetaria de Estados Unidos. Como consecuencia, a partir de mediados de 1986 cambió la actitud de los bancos centrales y su preocupación pasó a ser una posible subvaluación del dólar. A raíz de eso se sucedieron varias intervenciones individuales y nuevamente tales intentos no coordinados no tuvieron el efecto buscado. La persistente caída del dólar llevó a una segunda rueda de discusiones en 1987, que culminaron con el acuerdo del Louvre, punto de partida de otra fase, que duró hasta mediados del año siguiente. Los países industrializados acordaron efectuar grandes compras de dólares y Estados Unidos se comprometió a buscar una fórmula para revaluar su moneda a cambio de la promesa de que Alemania y Japón adoptarían medidas expansivas para reducir su propio superávit comercial. Si bien con este procedimiento se detuvo de inmediato la depreciación del dólar, los mercados volvieron rápidamente a su tendencia anterior y en esa situación influyó la persistencia del déficit comercial de Estados Unidos, la aparición de expectativas inflacionarias –que incluyeron a los bancos centrales a poner en práctica medidas contractivas generalizadas– y la percepción de que había desacuerdos entre las responsables de la política. Como respuesta, a partir de diciembre de 1987 volvieron a ensayarse intervenciones concertadas en los mercados de cambio, que habrían tenido algún efecto. Con posterioridad, sin embargo, los bancos centrales se fijaron como meta prioritaria la contención de las presiones inflacionarias internas. Esa decisión significó un compromiso para las políticas monetarias de los países, por lo que las intervenciones cambiarias fueron relativamente leves, y buscaron suavizar la evolución del precio del dólar, pero sin subordinar las políticas internas a una meta sobre los tipos de cambio. A su vez, la sensación de que eso era lo que estaba ocurriendo hizo que las expectativas no se ciñeran a la tendencia que trataban de generar los bancos centrales. De ahí resultaron oscilaciones bastante amplias en los precios de las principales monedas.

En síntesis, según la experiencia del Grupo de los Siete, los países negocian sus políticas macroeconómicas, pero lo hacen en forma ocasional, y los compromisos tienen un carácter difuso. Habría una correspondencia entre este modo de proceder y dos elementos de las economías respectivas. Primero, si se considera a los países europeos como un solo conjunto, las autoridades, en lo que se refiere a los regímenes de política de los participantes, mantienen un considerable margen de flexibilidad. El objetivo de sostener los equilibrios macroeconómicos se expresa no tanto en reglas, sino en la administración coyuntural. Por otro lado, las partes no consideran la coordinación internacional como un mecanismo para dar credibilidad a sus políticas, y no hay tanta asimetría como para inducir a un bloque a adaptar unilateralmente su conducta a la de otro bloque. Segundo, si bien genéricamente no

hay desacuerdo respecto de la importancia del comercio para el buen comportamiento de las economías, no es tanta la apertura de los grandes bloques entre sí como para inducir a los países a que hagan depender su gestión macroeconómica de un acuerdo con otros. Es decir que, si bien la demanda de coordinación existe, y se manifiesta en instancias concretas, no es tan intensa que lleve a una definición multilateral de las políticas. Los gobiernos establecen sus líneas de acción autónomamente, y cooperan a través de adaptaciones más o menos marginales.

Otra característica que vale la pena destacar ha sido que los más importantes ensayos de coordinación se originaron en buena medida en el propósito de influir sobre los tipos de cambio. Sin embargo, en todos los casos, basándose en juicios cualitativos sobre la inconveniencia de los desajustes se procuró regular la flotación cambiaria, obteniéndose resultados que no siempre fueron exitosos. No hubo una definición explícita de los criterios de intervención de los bancos centrales, y tampoco se observó un movimiento hacia paridades predeterminadas. En efecto, las diversas propuestas de reformas planteadas (que mencionan, por ejemplo, mecanismos basados en la introducción de bandas o, directamente, el retorno a una fijación generalizada) no han llegado a ser discutidas con vistas a su aplicación en la práctica. El hecho de que (pese a que se ha cuestionado en varias oportunidades el régimen cambiario internacional) el Grupo de los Siete haya tomado como dato la flotación (más o menos sucia) de las monedas parece revelar que es difícil alcanzar una convergencia de las políticas fiscales y monetarias de las grandes áreas económicas y, tal vez aludir también, a la idea de que, si los precios relativos entre esas áreas están sujetos a perturbaciones reales, conviene que las paridades nominales puedan variar para reducir los costos de ajuste. En todo caso, la actitud del Grupo de los Siete refleja una preocupación por las oscilaciones del valor relativo de las monedas a la vez que renuencia a comprometer las políticas internas en un ensayo colectivo de estabilización. Por eso las acciones en común han sido esporádicas, incluso cuando los responsables de las políticas coincidieron en considerar inapropiados los precios de mercado vigentes. Por otra parte, independientemente del grado de acuerdo logrado en cada ocasión y del impacto de las medidas negociadas, las discusiones del Grupo de los Siete han tenido en cuenta la vinculación de los instrumentos macroeconómicos entre sí. Al menos cualitativamente, se reconoció que la intervención en el mercado de cambios influye en el conjunto de las políticas y, recíprocamente, que la dirección de las políticas monetarias y fiscales afecta a los tipos de cambio nominales y reales.

Por supuesto, caben opiniones distintas sobre el funcionamiento del Grupo de los Siete, según algunos ha sido un mecanismo útil para enfrentar desequilibrios y situaciones de crisis (como la caída en los mercados de valores en 1987), en tanto que otros opinan que se trata de un sistema sin efectividad concreta, que encubre la falta de un régimen macroeconómico a escala internacional. Las informaciones disponibles sugieren que en el Grupo de los Siete no se ha logrado una coordinación de políticas con formas precisas, pero que sí han habido ejercicios prácticos de acción cooperativa, que tienden a convertirse en una interacción repetida. Además, dicho Grupo actúa como ámbito para dar a conocer las decisiones de política individuales y conjuntas, y la información que este proceso genera parece ser incorporada rápidamente en las percepciones de los mercados, especialmente cuando se observan tensiones o desacuerdos entre los participantes. Es decir, habría una respuesta asimétrica puesto que las expectativas parecen ser más sensibles a las situaciones en que las autoridades no llegan a un consenso que ante anuncios de medidas coordinadas. Esta

conducta indicaría que el Grupo de los Siete no ha generado confianza en la puesta en marcha de políticas cooperativas, pero que las autoridades nacionales enfrentan costos si actúan en forma manifiestamente no coordinada. De ahí surge un incentivo para, al menos, evitar una competencia entre políticas demasiado aguda. Tal vez esa asimetría, y ese incentivo, sean extrapolables a otros casos de coordinación incipiente.

## 2. La experiencia del Sistema Monetario Europeo (SME)

La evolución de la Comunidad Europea muestra una tendencia hacia formas más estrechas de integración. De hecho, algunas discusiones sobre las perspectivas del régimen monetario europeo han tomado como referencia la conformación de las instituciones monetarias al constituirse nuevos estados nacionales (De Cecco y Giovannini, 1989, especialmente los capítulos 8 y 9). Desde la perspectiva europea, el movimiento hacia la fijación de los tipos de cambio y, por último, la unificación monetaria, es percibido como un complemento natural del desarrollo de un espacio económico común. Sin embargo, la secuencia del proceso de armonización de las políticas macroeconómicas ha sido bastante larga, y sigue existiendo incertidumbre acerca de cómo pueden conciliarse la convergencia monetaria y la autonomía para la gestión macroeconómica nacional, y sobre cuáles serían las propiedades de un sistema de tipos de cambio irrevocablemente fijos o de moneda única. Por ello, la experiencia histórica de la CEE y los debates actuales arrojan luces sobre la compleja relación entre integración comercial y administración macroeconómica.

Al margen de las propuestas generales de unificación monetaria formuladas muy en los comienzos, en el informe Werner, aparecido en 1970, las políticas cambiarias en la Comunidad han estado subordinadas a una influencia muy específica: la Política Agrícola Común. Así, diversos autores (Giavazzi y Giovannini, 1989) destacan que el propósito de uniformar los precios agrícolas indujo a los países europeos a buscar la estabilización de los tipos de cambio nominales. En todo caso, el SME no fue el producto de un plan preestablecido; más bien, surgió de sucesivas adaptaciones luego del quiebre del esquema de Bretton Woods. El antecedente inmediato fue la medida llamada "serpiente en el túnel", que se puso en práctica en 1972 para limitar las fluctuaciones recíprocas de las monedas comunitarias respecto de una red de relaciones de paridad preestablecidas.[26] Este sistema enfrentó dificultades debido a la disparidad entre los países participantes en cuanto a las políticas; así, se produjeron varias modificaciones en las paridades de las divisas de los países grandes, como Francia e Italia. La creación del SME en 1979 mantuvo, como característica, la red de relaciones de paridad y de márgenes permitidos de fluctuación. Sin embargo, se agregaron dos elementos que no estaban presentes en la experiencia anterior. Se estableció una unidad de cuenta compuesta, la ecu (unidad monetaria europea) que serviría para indicar divergencias, y para dar lugar a medidas de ajuste frente a disparidades en el valor de las monedas; además, se empezó a definir el proyecto de unificación.

[26] En 1972, se estableció el esquema denominado "serpiente en el túnel", que fijaba márgenes de 2.25% de fluctuación bilateral de los tipos de cambio nominales, entre la mayoría de las monedas europeas y el dólar. Por su orientación básica hacia el dólar y las siguientes repercusiones de la primera crisis petrolera, en 1973 se abandonó el túnel –es decir, el margen de fluctuación en relación con el dólar– pero se mantuvo la "serpiente" entre las monedas de la CEE.

Desde su origen, el SME atravesó al menos cuatro etapas (véase Goodhart, 1990). La primera, que se extendió hasta comienzos de 1983, no significó un quiebre respecto del comportamiento anterior: hubo frecuentes realineamientos de los valores de las monedas, sin que se observara un cambio de orientación de las políticas en las economías de inflación comparativamente alta. La cesación por parte de Francia de sus intentos de aumentar la demanda agregada llevó a una segunda etapa, donde prevaleció generalmente el objetivo de la estabilización de precios y se afirmó el liderazgo del Bundesbank alemán. Este fijaba su política monetaria en forma relativamente autónoma, mientras que los demás países buscaban mantener el tipo de cambio de su moneda respecto del marco. A menudo estas políticas de los bancos centrales de esos países se enfrentaron con expectativas desfavorables; como respuesta, se aplicaron repetidamente medidas de control sobre los flujos de capitales. En la tercera etapa, desde 1987 hasta mediados de 1990, se relajaron las trabas a los movimiento financieros. Pese a los temores de que la eliminación de los controles llevaría a nuevas crisis cambiarias, los tipos de cambio no tuvieron sobresaltos importantes y se observó una convergencia de las tasas de inflación. El ordenamiento monetario dio impulso a las propuestas de unificación, manifestadas en el Plan Delors; éstas –que han abierto una nueva fase en que se hace hincapié en el respaldo institucional que debe darse a la fijación de los tipos de cambio– se comentan más adelante.

El SME parece haber actuado en el último tiempo como foco de las políticas monetarias de los países miembros, mediante el cual se produjo una gradual convergencia. La argumentación se apoya en observaciones recogidas, pero también en los resultados de algunos estudios cuantitativos. Así, Mac Donald y Taylor (1990) han utilizado técnicas de cointegración (Engle y Granger, 1987) para evaluar la evolución de las políticas monetarias de los asociados del SME. Estos muestran tendencias similares a largo plazo en cuanto a sus tipos de cambio nominales y reales y su oferta monetaria; esa convergencia no se observa en otros países (Canadá, Japón y Reino Unido) que no pertenecen al Sistema. Asimismo, se aprecian asimetrías en las políticas monetarias europeas, que confirman las impresiones cualitativas sobre el liderazgo alemán: los movimientos del acervo de marcos preceden a los cambios en la cantidad de dinero en Francia e Italia, pero eso no ocurre en el caso contrario. [27]

Muchos opinan que el SME, al acotar la movilidad de los tipos de cambio intraeuropeos y alinear las políticas macroeconómicas, ha modificado los patrones de comportamiento de las economías participantes. Esta argumentación ha sido sometida a contrastación empírica. Los resultados obtenidos (Bayoumi, 1991) muestran que las reacciones de los países tienden a ser uniformes frente a las perturbaciones de la oferta y demanda agregadas; estas reacciones han sido más parecidas (entre los países) y más tenues que en el período anterior a la creación del SME. Sin embargo, la puesta en práctica del mecanismo de tipos de cambio

[27] La observación se basa en las pruebas de causalidad de Granger (1969, 1980). En el caso francés, los valores rezagados de la propia oferta monetaria no tienen efectos estadísticamente significativos sobre la cantidad de dinero corriente, pero sí es importante la influencia de los agregados monetarios alemanes. Según Mac Donald y Taylor, los datos disponibles indicarían que las intervenciones en el mercado de cambio para sostener las paridades dentro del SME son efectuadas por los países cuya política sigue la orientación de las del país líder; el Bundesbank aplicaría una política de regulación de sus propios pasivos: cuando realiza operaciones en divisas (por ejemplo, a fin de liderar las acciones del grupo europeo en el Grupo de los Siete), aplica simultáneamente medidas neutralizadoras en el mercado interno de bonos.

no parece haber variado la naturaleza y el tamaño de las perturbaciones puesto que éstas siguen manifestándose principalmente por el lado de la oferta y son bastante similares en los distintos países. La observación confirma el juicio cualitativo de que el SME abarca economías que no presentan grandes diferencias en cuanto a su modelo de operación. El predominio de las perturbaciones comunes induciría a una coordinación sostenida de las políticas, aún al costo para cada una de las partes de perder flexibilidad en su adaptación a perturbaciones específicas.

Algunos de los miembros del SME, han considerado la adhesión al sistema como un medio para disciplinar la política económica y para modificar las expectativas y la conducta del sector privado. Esto último se reflejaría en un cambio en los mecanismos de determinación de precios y salarios. Barrell (1990) ha evaluado la hipótesis de que el ingreso al SME ocasionó cambios estructurales en las ecuaciones de precios, salarios y empleo en los principales países miembros. Los resultados más sólidos aparecen en el caso italiano, donde se encuentra clara evidencia de que las pautas de formación de salarios variaron luego del ingreso al Sistema. Ello sirve de respaldo estadístico del efecto de las transformaciones del mercado laboral italiano en los años ochenta y, en particular, del abandono del régimen de escala móvil, que establecía el reajuste automático de las remuneraciones. Una interpretación corriente es que la fijación del tipo de cambio en el SME actuó como señal de un compromiso de la política económica, y permitió efectuar un cambio en el régimen salarial con menor costo en términos de empleo de no haberse contado con el "ancla" proporcionada por el sistema cambiario.

El SME ha sido un régimen de transición, pero fueron precisamente sus resultados –mejores de lo que originalmente se esperaba (De Cecco y Giovannini, 1989)– uno de los motivos que ha dado lugar a los proyectos de transformar el sistema intraeuropeo de tipos de cambio fijo en un esquema permanente. Una evaluación precisa de las causas de ese resultado rebasa los alcances de este trabajo. Sin embargo, pueden mencionarse tres condiciones presentes en el caso europeo que probablemente contribuyeron de modo importante para sostener el sistema. Primero, las economías participantes han alcanzado un alto grado de integración comercial.[28] Esto, por un lado, acentúa los desbordes macroeconómicos entre los países y, por otro, sensibiliza a los agentes a los costos de transacción causados por la volatilidad cambiaria. Segundo, el comportamiento macroeconómico de los países participantes, si bien mostraba diferencias al ponerse en marcha el sistema, requería ajustes en gran escala para alcanzar la convergencia de las tasas de inflación. Por supuesto, esta observación tiene sus matices; sin embargo –y al margen de los efectos de credibilidad generados por el propio régimen– parecería que los costos para los países individuales de adaptarse a la disciplina del sistema no eran altos comparados con los perjuicios de quedar excluido. Tercero, Alemania ha combinado hasta ahora las dos propiedades de haber llegado a tener la economía de mayor tamaño y de haber seguido

[28] De Cecco y Giovannini (1989), dicen que a principios de los años setenta, en la época en que apareció el informe Werner, el eslabonamiento recíproco de las economías no estaba lo suficientemente desarrollado como para inducir la fijación de los tipos de cambio. Un aspecto significativo que señalan estos autores es que la densidad del comercio intraeuropeo se aprecia en la participación de empresas medianas y pequeñas en los flujos de bienes entre países. Véase también lo que dice Stockman (1987) sobre correlaciones intersectoriales, citada en la sección anterior.

sistemáticamente una política de estabilidad de precios. Por consiguiente, se simplificaba la coordinación –al existir un liderazgo más o menos establecido desde el comienzo– y la adhesión al régimen permitía a los gobiernos adquirir credibilidad con cierta rapidez, como reflejo de la reputación de la política alemana. [29]

La evolución del SME hacia la unificación monetaria se reflejó en el Tratado de Maastricht (1992), que establece los pasos hacia la Unión Monetaria Europea. Los objetivos del tratado son: a) establecer la fijación irrevocable de tipos de cambio que conduzcan finalmente a la introducción de la ecu como moneda única en Europa; b) la definición y manejo de una política monetaria y cambiaria única con el resto del mundo, cuyo propósito principal sería mantener la estabilidad de precios; y c) establecer reglas y procedimientos que, sin afectar el objetivo anterior, respalden las políticas económicas generales de la comunidad. El tratado determina la creación de un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y de un Banco Central Europeo (BCE), y los principios para la definición de los estatutos de ambos, así como la creación de un Instituto Monetario Europeo que facilite y coordine la política monetaria en la transición. Especial importancia se asigna no sólo al esclarecimiento de los objetivos de la política monetaria sino también a la estructura institucional que la respalda. En este sentido, el tratado define con bastante detalle la conformación del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) (a partir del BCE y de los bancos centrales de los países miembros) y de los órganos decisorios del BCE (el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo), el grado de independencia frente a los gobiernos nacionales, y la conformidad necesaria de la legislación de estos últimos a los estatutos del SEBC. [30]

El tratado otorga gran importancia a las políticas fiscales nacionales y a los criterios de convergencia para integrarse a la misma. En el documento se fijan procedimientos cuantitativos para determinar el monto de los déficits fiscales considerados excesivos que deben ser corregidos por los países. La supervisión del cumplimiento de esta disposición queda en manos del Consejo de la Comunidad que, además, puede exigir mayores informaciones a los países miembros con déficits elevados, recomendar que se reconsidere la política crediticia de la Comunidad hacia esos países, pedirles a los mismos que establezcan depósitos hasta que corrijan su desequilibrio y, finalmente, imponer multas de

[29] Es decir, hubo poca ambigüedad acerca de cuál sería la conducta del SME: los agentes privados podían esperar con cierta confianza que el tono de las políticas sería dado principalmente por las actitudes de Alemania. Se ha planteado un debate sobre los beneficios que habría derivado este país de su rol como líder. Una hipótesis es que la convergencia con la inflación alemana a través de políticas monetarias restrictivas aplicadas por los países que según las orientaciones del líder llevó a apreciaciones reales; esto habría permitido a Alemania mantener la competitividad de sus exportaciones sin ceder terreno en sus objetivos en materia de inflación.

[30] El Consejo de Gobierno está compuesto por los miembros del Comité Ejecutivo y por los gobernadores de los bancos centrales nacionales. El Comité Ejecutivo está compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de Estados miembros sobre la base de una recomendación del Consejo de las Comunidades y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno. El criterio de independencia es tan riguroso que se ha establecido que "cuando ejerzan las facultades que les confieren el Tratado y los presentes Estatutos y desempeñen las funciones y deberes correspondientes, ni el BCE, ni los bancos centrales nacionales, ni ningún miembro de sus órganos rectores recabarán ni aceptarán instrucciones procedentes de las instituciones u organismos comunitarios de ningún Gobierno de un Estado miembro ni de ningún otro organismo. El Consejo de Gobierno decide por simple mayoría y en caso de empate, el voto decisivo corresponde al Presidente. (Véase Consejo de las Comunidades Europeas –Comisión de las Comunidades Europeas, *Tratado de la Unión Europea*, Luxemburgo, 1992, pp. 151 y 153.)

magnitud apropiada. El protocolo sobre el tratamiento de los déficits presupuestarios determina que ellos no podrán exceder el 3% del producto interno bruto mientras que la deuda interna no debe superar del 60% de dicho producto. Así, la posición fiscal de cada país, conjuntamente con la evolución de los precios y las tasas de interés, son los tres elementos básicos de los criterios de convergencia para ingresar a la unión monetaria. Finalmente, se establece un protocolo relativo a la decisión del Consejo de la Comunidad de iniciar la unificación dependiendo del estado de las economías de los países miembros (en función de los criterios de convergencia); el tratado contempla como casos particulares los del Reino Unido y Dinamarca, que conservan la opción de diferir la decisión sobre su afiliación a la unión monetaria, y otros protocolos relacionados con decisiones del Reino Unido (llamado la cláusula de excepción) y de Dinamarca respecto de su intención de integrar la unión monetaria.

## IV. COORDINACION MACROECONOMICA Y MERCOSUR: UNA BREVE DISCUSION PRELIMINAR

El análisis expuesto en las secciones anteriores tiene un carácter exploratorio. Sin embargo, de él se desprenden algunos argumentos generales, que pueden servir como referencia para abordar las cuestiones concretas que plantea la formación del MERCOSUR.

Las publicaciones recientes sobre el tema difieren en cuanto a su enfoque analítico, los modelos empleados y la actitud adoptada respecto de la conveniencia de coordinar y la forma de hacerlo. Dentro de esa diversidad, se distinguen dos enfoques, que tienen su equivalente en la experiencia de las economías industrializadas. Por un lado, el caso europeo sugiere que la evolución de la integración comercial lleva –si bien a través de una secuencia que puede tener avances y retrocesos– a formas de coordinación monetaria y cambiaria basadas en la aplicación de medidas rigurosas, lo que a su vez inserta a la política macroeconómica en su conjunto en un manejo acordado con los asociados. Por otro lado, en instancias como las del Grupo de los Siete, las relaciones comerciales no son tan estrechas, y su configuración se toma como dato; en ese caso los beneficios posibles de la coordinación se perciben como más difusos, y las actividades cooperativas en materia macroeconómica son más bien laxas y relativamente esporádicas.

El MERCOSUR no se encuadra exactamente en ninguno de estos escenarios. Los impactos macroeconómicos entre los países de mayor tamaño son bastante débiles, y todos los participantes le asignan gran prioridad al comercio extrarregional. No existe una tradición de cooperación macroeconómica anterior –ni aun cuando los países han estado expuestos a las mismas perturbaciones, como la crisis de la deuda– y tampoco un liderazgo claro, capaz de inducir una armonización de hecho de las políticas. Además, la gestión macroeconómica de los países cuenta con escasos instrumentos, y está restringida por las experiencias de fuerte inestabilidad y por condicionalidades externas. En cambio, los integrantes del MERCOSUR han establecido una ambiciosa meta de integración ya que el posible incremento del comercio puede amplificar los efectos de unas economías sobre las otras, y las medidas de políticas y las decisiones privadas asociadas con el proyecto tienen desde un comienzo consecuencias macroeconómicas. Estas circunstancias indican ciertas áreas en las que se podría cooperar y limitan las posibilidades en otras.

En el análisis sobre los factores macroeconómicos que condicionan la integración del MERCOSUR, la preocupación por la inestabilidad de los tipos reales de cambio ha ocupado un lugar importante (CEPAL, 1991a; Baldinelli, 1991; Ferrer y Lavagna, 1991; Lucángeli, 1991). De hecho, las paridades reales entre las monedas de Argentina y Brasil han fluctuado considerablemente y en forma muy amplia en los últimos años. Estos movimientos han estado asociados con variaciones agudas de los niveles de actividad, de modo que los flujos bilaterales de comercio también registraron grandes oscilaciones. Los impulsos originados en los países más grandes de la región repercutieron visiblemente en las economías de menor tamaño, por la transmisión de los rápidos cambios de los precios y cantidades originarios de las economías de los asociados mayores.

Aunque la argumentación no se apoya en mediciones precisas, caben pocas dudas de que la inestabilidad cambiaria perturba las decisiones económicas y distorsiona los movimientos internacionales de bienes y servicios. Los riesgos derivados de las variaciones en los tipos reales de cambio no son fáciles de diversificar y, por lo tanto, tienden a desalentar el comercio, más aún si la participación en los mercados externos requiere dedicar recursos con un horizonte temporal más o menos largo. A estos efectos restrictivos se agregan las consecuencias de las falsas señales que generan los precios relativos fluctuantes en exceso. El rendimiento de las transacciones de compraventa –y de las inversiones asociadas con éstas– no corresponde a las expectativas que las originaron; además, se producen variaciones ineficientes en las cantidades de bienes intercambiados. En las economías en que suelen ser frecuentes las situaciones de falta de alineación de los tipos de cambio, se generan ondas de prosperidad y recesión en los sectores productores de bienes transables, que no reflejan cambios en las condiciones reales subyacentes. Cuando existen desajustes macroeconómicos, no hay razones para pensar que sea óptima la asignación de recursos e ingresos que resulta de la configuración observada de los precios relativos.

Al mismo tiempo, y al margen de los problemas que pueda haber para definir la variable (Edwards, 1989), es natural que el tipo real de cambio –como otros precios relativos– se modifique de acuerdo con la evolución de los mercados. No es sencillo determinar un tipo de cambio de equilibrio, pero con seguridad éste no tiene un valor constante. Por lo tanto, a efectos de establecer hasta qué punto es deseable y factible tratar de atenuar las fluctuaciones, hace falta considerar los motivos que las originan.

Se pueden distinguir genéricamente dos clases de razones que tornarían excesivamente inestables los tipos reales de cambio. La primera estaría vinculada a desajustes en la formación de precios nominales, ya que cuando los precios de los bienes transables tienen velocidades de reacción distintas a los de los no comerciables, los impulsos nominales –de la cantidad de dinero o del tipo de cambio nominal, según el caso– darían lugar a una dinámica de los tipos reales de cambio, determinada por la respuesta ante perturbaciones y las posteriores adaptaciones de los distintos precios. La inestabilidad originada por esta vía depende del régimen cambiario (véase el capítulo III); parecería en especial, que el tipo de cambio real varía más a corto plazo cuando el precio nominal de las divisas flota que cuando es administrado. La segunda fuente de variabilidad está vinculada con el mantenimiento del equilibrio transitorio en los mercados (es decir, no depende de la existencia de rigideces); si, por ejemplo, el gasto interno agregado es demasiado inestable, también lo sería el tipo real de cambio. A su vez, la demanda interna de bienes y servicios depende de las políticas fiscales y monetarias, pero el gasto privado no necesariamente se comporta en forma pasiva

ya que las incoherencias o las alteraciones bruscas de las expectativas pueden originar impulsos de expansión o contracción, que se reflejarían en los precios relativos (Heymann, 1984).

Así, en el tipo de cambio real influiría un conjunto más o menos amplio de variables como las condiciones de los mercados internacionales de bienes y activos, los movimientos en las productividades sectoriales y las preferencias del público local, el comportamiento de la política económica –incluida, aunque no es el único elemento que interviene, la política cambiaria en sentido estricto–, las prácticas de formación de precios y salarios, las percepciones y expectativas. Por otro lado, como el valor del tipo de cambio sostenible no se infiere inmediatamente de los datos, es probable que aparezcan con alguna frecuencia discrepancias acerca de si las paridades reales se encuentran o no en niveles apropiados. En todo caso, en general no es posible afirmar que cualquier fluctuación es un signo de desajuste, ni tampoco que todos los movimientos observados consisten en respuestas de equilibrio. La evaluación requiere no sólo que se estimen las condiciones corrientes, sino también formular un juicio sobre las expectativas en que se basan las conductas en los mercados; cualquiera sea el régimen cambiario, esto plantea un problema tanto para los agentes privados como para la política económica.

Más allá de este aspecto –de índole general– y de la falta de un modelo preciso que fundamente las afirmaciones, subsiste el hecho comprobado de la gran variabilidad cambiaria en los países del MERCOSUR. Un breve análisis de los datos disponibles muestra que en la evolución histórica de la paridad real de la moneda argentina frente al dólar se sucedieron con gran rapidez las fases de apreciación y depreciación, que tuvieron una duración media de siete y cinco trimestres, respectivamente, entre 1970 y 1990, y amplitudes apreciables. En el caso del Brasil, la frecuencia de los ciclos fue menor pero, luego de un largo período de estabilidad en los años setenta, el tipo real de cambio varió intensamente en el decenio de 1980, con una depreciación aguda en la primera mitad y una tendencia a la apreciación posteriormente. A lo largo de las dos últimas décadas, los tipos reales de cambio de la Argentina y el Brasil frente al dólar mostraron una correlación positiva, que probablemente refleja la respuesta a perturbaciones que los afectaron a ambos como la crisis de la deuda. Sin embargo, los distintos comportamiento de ambas economías se manifestaron en fuertes movimientos en la paridad real bilateral. La ubicación cronológica de los ciclos de esa paridad –como consecuencia de la mayor oscilación de la moneda argentina sobre plazos cortos– coincidió casi exactamente con las fluctuaciones del tipo real de cambio del peso frente al dólar. No obstante, las variaciones de la divisa brasileña influyeron en la amplitud de las fases del tipo de cambio bilateral, especialmente en los últimos años.[31] Dado el contexto macroeconómico corriente de los dos países, es probable que esta situación se mantenga en el futuro cercano, y que los movimientos de la paridad real entre los dos países dependan mucho de la evolución del tipo de cambio y los precios en el Brasil.

[31] Así, por ejemplo, entre el segundo trimestre de 1988 y el cuarto trimestre de 1990, el tipo real de cambio de la moneda argentina frente al dólar se redujo en un 50%, mientras que la paridad real con el Brasil cayó en menos de 25%. Los extremos de este período coinciden con un nivel máximo y mínimo relativos del tipo de cambio real de la Argentina, aunque –a fin de evitar que las cifras reflejen el efecto directo de las hiperinflaciones– el intervalo cubre dos breves fases de apreciación y una de depreciación. En el caso de la Argentina, la estimación se refiere a un tipo de cambio para el comercio exterior, que incorpora derechos y reembolsos a las exportaciones (CEPAL, 1991b); el índice de precios internos empleado en la deflación es el IPC.

Una revisión rápida de la experiencia de ambos países muestra un conjunto de comportamientos análogos en el período reciente. El uso intensivo de financiamiento externo seguido por una crisis de la deuda, el ajuste posterior con una marcada aceleración inflacionaria, los ensayos de estabilización con fijación de precios, los quiebres de estos intentos, los brotes hiperinflacionarios y los posteriores programas de contracción fiscal y monetaria iniciados con intervenciones sobre el acervo de activos financieros, sugieren la existencia de paralelismos, al margen de los rasgos particulares a cada paso. Las oscilaciones del tipo de cambio bilateral podrían entonces considerarse como un resultado de la forma y el momento en que las economías encararon situaciones con características similares. Sin embargo, la similitud parece ser atribuible en mayor medida a la presencia de estímulos extrarregionales comunes y a efectos de aprendizaje a partir del comportamiento del país vecino, que a la respuesta a interconexiones económicas fuertes. Es decir, pueden haber habido desbordes no triviales –aunque de naturaleza distinta de los que resultan de la relación comercial directa– a través del mencionado contagio de las percepciones. Pero, es difícil establecer el impacto concreto de estos efectos sobre las conductas observadas, ya que se necesitarían modelos bastante precisos para establecer cuantitativamente la interacción de las economías por medio de tales mecanismos.

A primera vista, la apreciable volatilidad cambiaria bilateral parecería ser entonces el resultado de dos procesos macroeconómicos con ligazones más o menos débiles o indirectas. Naturalmente, la puesta en marcha del MERCOSUR puede acentuar sustancialmente las interdependencias; por otro lado, los argumentos para atenuar la variabilidad de los precios relativos bilaterales no se apoyan principalmente en los desbordes macroeconómicos tal cual existen en la actualidad, sino parten del objetivo de mejorar las condiciones para el intercambio futuro. Además, una vez que la integración se desarrolle, pueden concebirse escenarios en los que, por ejemplo, ante alguna perturbación en los mercados internacionales, se plantee la perspectiva de ajustes competitivos en los balances comerciales, que podrían evitarse con una respuesta coordinada; ésta seguramente incluiría acciones en común para influir directa o indirectamente sobre los tipos reales de cambio.

Sin embargo, los mecanismos que han ocasionado las variaciones bilaterales de los precios en la situación inicial tienen importancia en la evaluación de costos y beneficios de alternativas de política. Si, como ya se dijo, la variabilidad fue el resultado de una evolución macroeconómica errática de ambas economías, con efectos recíprocos poco intensos, cabría inferir que el mayor peso en la corrección de ese comportamiento recaería en las políticas internas. Esta situación se plantea también cuando se consideran las opciones de coordinación de políticas basadas en el establecimiento de algún tipo de régimen cambiario regional.

Como ejercicio teórico, pueden concebirse sofisticados mecanismos de gestión cambiaria común basados en el objetivo de lograr una optimización conjunta. Pero, en la práctica, hay claros límites para la complejidad de las reglas de políticas que pueden aplicarse. Tanto el análisis como los datos históricos sugieren que las instancias de coordinación cambiaria estricta funcionen sobre la base de sistemas conceptualmente simples (y, en todo caso, cláusulas de escapatoria implícitas, más que preestablecidas) y bajo dos circunstancias. Primero, que el intercambio recíproco sea lo suficientemente intenso como para que los países acepten fluctuaciones de los precios relativos de terceras partes, si ello

fuese necesario para atenuar los movimientos bilaterales. Es decir que, aun cuando no se satisfagan por completo las hipótesis de área monetaria común, los países de la región privilegien de hecho el comercio entre sí. Segundo, las economías participantes deben estar ya funcionando de manera relativamente estable. Es probable que (como ha sucedido en el SME) la existencia de un régimen que ponga en línea los tipos de cambio de los países actúe como incentivo para que converjan las políticas nacionales. Pero este incentivo sólo es relevante si, de partida, los países están en condiciones de tener un comportamiento macroeconómico similar. A ese fin, es necesario que las políticas se establezcan de forma más o menos sistemática, y no estén sujetas a presiones demasiado fuertes. Además, el alineamiento cambiario exige que converjan las tasas de inflación. Esa condición sólo puede cumplirse –dado que hay una vinculación entre el nivel y la variabilidad de la inflación– si los precios crecen a ritmos moderados. Dicho de otra forma, la armonización de políticas cambiarias demanda un mínimo de orden en la administración macroeconómica de los países y que las economías no estén expuestas a grandes perturbaciones que lleven a realineamientos nominales o reales.

En principio, existen métodos que permiten desvincular el tipo de cambio bilateral de la relación de arbitraje dada por los tipos de cambio de cada país con el dólar. O sea, podrían llegar a aplicarse políticas tributarias sobre los flujos comerciales recíprocos de tal índole que –aun cuando los tipos de cambio centrales variaran autónomamente– se estabilizaran en alguna medida los precios relativos entre los asociados. Más allá de la complejidad administrativa de un esquema de este tipo, cabe resaltar que, de aplicarse, la inestabilidad de los tipos de cambio reales se trasladaría al nivel de las preferencias comerciales recíprocas. Por lo tanto, los estímulos a la integración serían inestables e inciertos; sería de esperar que por esa razón se generen fluctuaciones en la participación de los asociados regionales en el intercambio de los países.

El argumento anterior pone de manifiesto un hecho más general. Los efectos de la inestabilidad macroeconómica no pueden neutralizarse. Si a través de alguna acción se trata de aislar a alguna variable de esos efectos es probable que se acentúen los movimientos de otra. De ahí que la coordinación de políticas sea más bien un complemento de la estabilización de las economías nacionales, y no pueda sustituirla. En las condiciones corrientes –e independientemente de los compromisos que los países hayan asumido unilateralmente con respecto al manejo de la paridad de sus monedas– no parecería viable enfocar la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR sobre la base de la adopción de un régimen cambiario manejado en común. Al margen de los requisitos vinculados con la estabilización de las economías individuales y con la magnitud del intercambio, la gestión de un esquema de esa clase sería en sí misma un ejercicio continuo de coordinación, que difícilmente puede intentarse sin haber experimentado por un tiempo con formas menos exigentes.

Esto no significa que deban ignorarse los movimientos de precios relativos macroeconómicos entre los países de la región. Más bien, se trata de reconocer que la coordinación supone una secuencia y que conviene adaptar los mecanismos de acuerdo con el desarrollo del comercio y la experiencia de las propias políticas macroeconómicas. La evolución del tipo de cambio real es, por supuesto, un elemento determinante central de la transmisión de impulsos entre países; en sus variaciones influyen la política cambiaria propiamente dicha, pero también el conjunto de instrumentos fiscales y monetarios y, en general, cualquier acción que afecte el nivel de precios. Por eso, aunque los países tengan

regímenes cambiarios decididos autónomamente, toda forma de actividad cooperativa en materia macroeconómica repercutiría en los tipos de cambio reales y, a la inversa, es de esperar que los ejercicios de coordinación tengan en cuenta particularmente las fluctuaciones de esa variable.

Parece haber tres aspectos en los que puede centrarse de inmediato la atención en el esfuerzo de cooperación macroeconómica en el MERCOSUR: a) la conciliación de las políticas reales relativas al mercado ampliado con las políticas macroeconómicas, b) el mejoramiento de la capacidad de predicción de los agentes de los países sobre el comportamiento de las economías regionales, y c) la creación de una rutina de cooperación entre las políticas de los países.

El surgimiento del MERCOSUR es una operación de gran alcance, que afecta las políticas comerciales, pero también, directa o indirectamente, al conjunto de las políticas fiscales y crediticias destinadas a influir sobre el nivel de inversión. Es posible que los países, al margen de compartir el objetivo de la integración, piensen de manera diferente sobre la forma de inducir el crecimiento de sus economías; en todo caso, puede ocurrir que los países compitan entre sí para atraer inversiones destinadas al mercado ampliado, lo que a su vez no sería compatible con los propósitos de estabilización. Dado su impacto macroeconómico, y el hecho de que los desbordes se generarían antes de que se pusiera en marcha efectivamente el mercado común, lo más apropiado, en un sentido amplio, parecería ser coordinar las políticas de inversión. Para lograrlo, deben establecerse necesariamente políticas idénticas pero a veces eso no es factible y, además, cierta diversidad en cuanto a las combinaciones de políticas no es incompatible de por sí con el desarrollo del comercio y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos. Al mismo tiempo, parece importante que las partes tengan información precisa sobre las medidas que aplican los demás, que las acciones pertinentes sean materia de negociación –no sólo caso por caso sino también en el agregado– y, probablemente, que se establezcan, por acuerdo, formas y límites para las políticas aplicables, a fin de definir pautas de conducta que eviten una excesiva competencia de estímulos. Por cierto, en este campo es posible que existan conflictos de objetivos y de puntos de vista, pero por eso mismo es especialmente importante que se expliciten los desacuerdos y se busquen transacciones convenientes para todos.

El tratamiento de las políticas estructurales podría dar lugar a la definición de reglas negativas, es decir al compromiso recíproco de no emplear ciertos instrumentos, o de hacerlo dentro de límites; excluidos esos compromisos, las políticas se decidirían autónomamente, o serían materia de ejercicios de coordinación más amplios, pero también más difusos. Con respecto a éstos, parecería útil empezar los ensayos de cooperación macroeconómica a través de mecanismos no demasiado rígidos. Se necesita un período de aprendizaje a través del cual se vayan identificando las demandas y la disposición de las partes a armonizar sus políticas. Los objetivos iniciales serían de tres tipos. Primero, mejorar la información a disposición de las partes sobre el comportamiento de los asociados y sobre las repercusiones recíprocas de esas medidas sobre las economías. Segundo, se procuraría inducir, de manera más o menos informal, la convergencia de las políticas y de dar un marco para la discusión de temas que podrían ser conflictivos. Tercero, se iría dando gradualmente un tono multilateral a las políticas macroeconómicas, sin generar compromisos difíciles de cumplir ni agregar de partida rigurosas condiciones adicionales para las políticas internas.

En los países de la región, el conjunto de las políticas macroeconómicas está determinado principalmente por la política fiscal. Además, los documentos presupuestarios contienen no sólo información sobre cómo se orienta la gestión de los ingresos y gastos públicos, sino también previsiones (explícitas o implícitas) para el manejo monetario y cambiario, y estimaciones sobre el comportamiento agregado de la economía. Por lo tanto, la elaboración de los presupuestos ofrecería el marco y la ocasión para una discusión ex-ante de las políticas macroeconómicas. En esta instancia –presumiblemente poco antes de la presentación oficial del presupuesto en los países– cada parte informaría sobre las líneas generales de su política, las proyecciones implícitas y un detalle de la evolución prevista de los principales instrumentos, por ejemplo, agregados fiscales, programa monetario, política crediticia, régimen cambiario y, si procediera, la regla seguida para la determinación de su tipo de cambio. Cada país podría formular observaciones sobre los efectos que, a su criterio, producirían en su ámbito las políticas de los otros y, eventualmente, formular propuestas de armonización. Sin embargo, las políticas de cada parte no estarían, en un principio, sujetas a un acuerdo de conjunto.[32]

Este esquema inicial sería laxo, porque los países no comprometerían formalmente su autonomía de decisión. Sin embargo, el hecho de someter a consideración de los demás las políticas, antes de ponerlas en práctica, representaría un cambio significativo con respecto a un sistema totalmente independiente de adopción de decisiones. Si bien no se adoptarían compromisos explícitos, es posible que el hecho de que las interacciones sean recurrentes induzca a los participantes a esforzarse por mantener una reputación de confiabilidad. En forma subsidiaria, la existencia de un ámbito regional en que se discutan previamente las políticas podría tener algún efecto sobre la credibilidad de éstas en el ámbito interno de cada país.

A la larga, es probable que la profundización del intercambio –actual y previsto– refuerce la demanda de coordinación, mientras que la oferta se vería incrementada a medida que los países de la región vayan ordenando su gestión macroeconómica. Se puede esperar que, a una cierta altura, las políticas tiendan naturalmente a gravitar hacia un funcionamiento conjunto y que el proceso de coordinación vaya induciendo la aparición de mecanismos institucionales para reglamentar un manejo cooperativo de políticas. Sin embargo, no parece factible obtener ese resultado en un futuro próximo; haría falta un período previo, cuya duración es difícil de prever, en el que vayan apareciendo las oportunidades concretas de acción coordinada mientras cada uno de los países realiza simultáneamente un esfuerzo para estabilizar la economía interna. Hay algunos datos (Sourrouille y Lucángeli, 1992) que demuestran que, pese a la inestabilidad macroeconómica, ha aumentado el grado de conexión entre las economías. Esto no significa que las condiciones macroeconómicas no sean cruciales para el desarrollo del comercio, pero sí sugiere que es posible una evolución paralela de la integración y la cooperación en materia de políticas agregadas.

[32] En el caso de algunos instrumentos, sería posible introducir un requisito de consulta previa cuando hubiera que modificar apreciablemente la política con respecto a lo anunciado. Tal vez esta clase de requisitos se podría ir introduciendo con el tiempo, a medida que avanzara la integración y surgiera una demanda de formas de coordinación más estrechas.

# V. ANEXO

Este anexo ilustra por medio de una formalización simple algunos temas que fueron mencionados en los capítulos II y III, y que se relacionan con la lógica de la coordinación de políticas. Se considera en forma genérica el problema de decisión de dos agentes (países) cuyas acciones tienen efectos recíprocos. Por lo tanto, las proposiciones que se derivan son de carácter abstracto y no se refieren a un contexto económico particular. Sin embargo, por eso mismo los resultados son aplicables a una variedad de situaciones específicas, con la única condición de que existan desbordes no internalizados en las decisiones de los participantes. A continuación se enumeran algunos de esos resultados:

a) La demanda de coordinación no existe si los agentes pueden satisfacer sus objetivos empleando sus propias variables de control. La coordinación, entonces, es un mecanismo para resolver la insuficiencia de los instrumentos en presencia de desbordes.

b) Con instrumentos sobredeterminados no existe oferta de coordinación. Esta es posible solamente si existen márgenes para modificar las variables de política.

c) Cuando hay interacción de dos agentes, que se crean externalidades recíprocamente, el equilibrio de un juego no cooperativo entre ellos es generalmente subóptimo. Esta sería la motivación genérica para la coordinación.

d) Existen, sin embargo, casos en los que el equilibrio no cooperativo es óptimo. Las decisiones autónomas generan un resultado con esa característica, porque los objetivos de las partes son coherentes entre sí y aun cuando haya desbordes, no se plantean conflictos de objetivos. Esta compatibilidad puede desaparecer si alguna perturbación trastorna el sistema. El análisis examina dos escenarios de coordinación: uno para resolver conflictos permanentes (si hay incompatibilidad entre los objetivos de las partes), otro para enfrentar perturbaciones; la presunción es que ambos casos darían lugar a formas de cooperación distintas.

e) Si en el juego participan múltiples agentes, y se prevé la coordinación de acciones entre dos de ellos, el efecto sobre el bienestar de las partes depende del caso específico. No hay un resultado general que permita establecer sin ambigüedades si esa cooperación parcial beneficiará o perjudicará a los agentes. El ejemplo que se presenta en este anexo se refiere a un caso en el que los efectos de las políticas depende de las expectativas privadas. En esas condiciones, la coordinación entre los gobiernos puede atenuar o agravar el problema de la inconsistencia temporal (o credibilidad) de las políticas. Conviene notar, sin embargo, que la ambigüedad de los resultados vale también si se contempla la utilización de reglas de política simples en presencia de desbordes internacionales. En ciertos contextos, éstas pueden ser subóptimas (aunque no existan perturbaciones aleatorias) porque, si bien ellas estabilizan las expectativas del sector privado, es posible que agudicen el problema de la falta de coordinación con el otro país. Este raciocinio tiene analogías con el análisis de la solución subóptima.

El análisis efectuado en este anexo se basa en un modelo sencillo, de dos países y dos objetivos.

A efectos de alivianar la exposición, se supone que una de las variables elegidas como objetivo en cada país puede ser controlada directamente por el responsable de la política. La extensión al caso en que hay una división neta entre instrumentos y objetivos no acarrearía complicaciones mayores, ni afectaría cualitativamente los resultados. Por otro lado, este análisis considera sólo juegos que ocurren una sola vez; no se contempla, por lo tanto, la posibilidad de que aparezcan efectos relacionados con la reputación, que pueden dar lugar a una coordinación implícita sin que existan acuerdos formales (véase la sección D del capítulo III).

## 1. El esquema básico: objetivos e instrumentos

El juego se desarrolla entre dos países, A y B. Las preferencias de los responsables de las políticas se establecen a través de dos variables: $X_j$, $Z_j$ para j=A,B. Se supone que $Z_j$ puede ser controlada directamente por el país j. Las preferencias se representan por una función de pérdida que castiga las desviaciones de $X_j$ con respecto a un valor deseado $X_j^*$, y los movimientos de $Z_j$ con respecto a cero.[33] Es decir, el criterio de decisión de cada país se basa en minimizar las correspondientes funciones $L_j$, (j = A,B) dadas por:

$$L_A = \frac{1}{2} (X_A - X_A^*)^2 + \frac{\alpha}{2} Z_A^2 \qquad (1)$$

$$L_B = \frac{1}{2} (X_B - X_B^*)^2 + \frac{\beta}{2} Z_B^2 \qquad (2)$$

Donde los parámetros $\alpha$, $\beta$ indican la ponderación de las variables $Z_j$ en las preferencias de cada agente.

En el caso más simple, se postula que las variables están relacionadas linealmente con los valores de los instrumentos de ambos países:

$$X_A = aZ_A + a'Z_B \qquad (3)$$

$$X_B = b'Z_A + bZ_B \qquad (4)$$

Donde los parámetros a,b miden el efecto de la variable de control de un país sobre el propio objetivo X, y los parámetros a', b' señalan los desbordes sobre el otro país, que generan las posibilidades de coordinación. En la sección 2 se introduce la posibilidad de que exista un instrumento adicional $Y_j$ para cada país; en la sección 4 se contemplan perturbaciones exógenas sobre las variables $X_j$; en la sección 5 se considera el caso en que en $X_j$ no sólo influyen las variables $Z_j$ sino también las expectativas que el sector privado formula sobre los $Z_j$.

[33] Se supone que $Z_j^* = 0$ no es restrictivo.

## 2. Disponibilidad de instrumentos, demanda y oferta de coordinación

Sea el caso en que el país A dispone de un instrumento adicional, $Y_A$. Las preferencias siguen siendo función sólo de los objetivos $X_A$, $Z_A$:

$$L_A = \frac{1}{2} (X_A - X_A^*)^2 + \frac{\alpha}{2} Z_A^2 \qquad (5)$$

pero ahora:

$$X_A = aZ_A + a'Z_B + a''Y_A \qquad (6)$$

Está claro que $L_A$ es no negativa y alcanza un mínimo absoluto cuando $X_A = X_A^*$, $Z_A = 0$, $Y_A = (X_A^* - a'Z_B)/a''$. En estas condiciones, el país A puede compensar los efectos producidos por el otro país sin necesidad de que éste coopere de ninguna manera. Los desbordes existen, pero son neutralizados por las políticas propias. Por lo tanto, el país A no se percata de la existencia de una demanda de coordinación. Este es obviamente un caso límite, pero sugiere que los países con más opciones en materia de instrumentos dependen menos de las decisiones de los otros con los que interactúan y, en consecuencia, tienen menos incentivos para coordinar políticas.

La situación simétricamente opuesta es aquella en que el instrumento $Y_A$ no existe y, por algún motivo, $Z_A$ está exógenamente fijado en un valor $\overline{Z_A}$. Esto último puede ser el resultado, ya sea de que no haya un control efectivo de la variable, o de que haya restricciones institucionales que impiden modificar $Z_A$.[34] En todo caso, es obvio que aquí el país A carece de instrumentos y, desde su punto de vista, las variables que interesan están dadas exógenamente por $Z_A = \overline{Z_A}$, $X_A = a\overline{Z_A} + a'Z_B$. Los desbordes causados por el país B tienen efecto; el responsable de las políticas en A puede tener incentivos para coordinar acciones con B, pero carece de medios para hacerlo puesto que el hecho de no disponer de instrumentos anula la oferta de coordinación.

La conclusión que se desprende del ejercicio es simple. Las posibilidades de coordinación aparecen en condiciones intermedias entre los extremos mencionados. Debe existir una interdependencia efectiva entre las políticas (es decir, ningún país dispone de instrumentos suficientes para neutralizar los desbordes) y los instrumentos no pueden estar sobredeterminados –o sea, cada parte tiene que poder modificar alguna variable de control en función de un acuerdo con la otra.

[34] En rigor, para analizar estas restricciones haría falta considerar un juego más amplio, a fin de especificar cómo se determina $\overline{Z_A}$.

## 3. Interdependencias y coordinación

En esta sección se considera el resultado de las decisiones derivadas de las preferencias y restricciones que se expresan en el sistema de ecuaciones (1) a (4). Cada país tiene dos objetivos y un instrumento, y sus políticas tienen efectos en el otro país. Se supone que cuando los agentes actúan en forma no coordinada determinan el valor de su instrumento para optimizar su bienestar, tomando como un dato la acción del otro país. Es decir, para el responsable de las políticas A el problema es:

$$\min_{Z_A} L_A = \frac{1}{2} (X_A - X_A^*)^2 + \frac{\alpha}{2} Z_A^2 \qquad SA \qquad X_A = aZ_A + a'Z_B \tag{7}$$

La solución de este problema define la función de reacción $Z_A$ ($Z_B$), que expresa cuál es la mejor elección de $Z_A$ para distintos valores del instrumento de B. La función de reacción está dada por la condición:

$$\frac{\partial L_A}{\partial Z_A} = a(X_A - X_A^*) + \alpha Z_A = a(aZ_a + a'Z_B - X_A^*) + \alpha Z_A = 0 \tag{8}$$

O bien:

$$Z_A(Z_B) = a(X_A^* - a'Z_B)\,(a^2 + \alpha)^{-1} \tag{9}$$

Supóngase $X_A^* > 0$, $a > 0$; el signo de a' depende del modelo específico que se esté considerando. Si $a' < 0$, la ecuación (8) indica que $\frac{\partial Z_A}{\partial Z_B} > 0$. El país A determina su instrumento como la suma de un componente autónomo dado por su objetivo $X_A^*$ y una reacción que acompaña (parcialmente, siempre que $-aa' < a^2 + \alpha$) a la acción del otro país.[35]

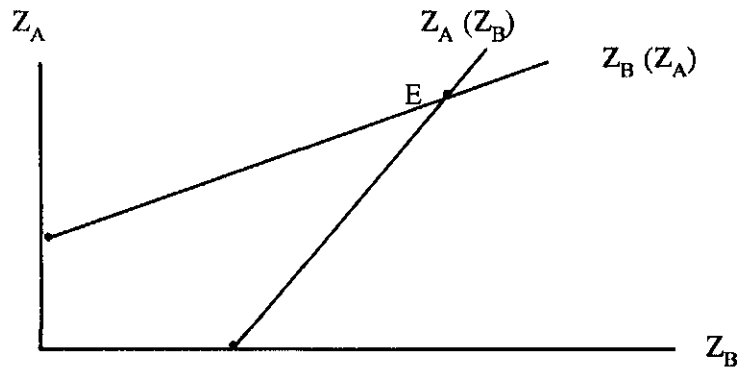
Conviene destacar que una característica importante de la función de reacción (8) es que ella resulta de una decisión adoptada por A que no tiene en cuenta los efectos sobre el bienestar de B, y tampoco considera explícitamente la respuesta de B ante el hecho de que se le asigne un valor dado a $Z_A$. Esta conducta se deriva del carácter no cooperativo del juego (es decir, del marco en el que se desenvuelve la interacción), que hace que los participantes se comporten en forma oportunista con respecto al otro.

La función de reacción de B se determina en forma similar:

$$Z_B(Z_A) = b(X_B^* - b'Z_a)\,(b^2 + \beta)^{-1} \tag{10}$$

[35] Un ejemplo simple sería cuando X es el balance comercial y Z el tipo de cambio; una función como la expresada en la ecuación (8) indica que el país A modificaría su tipo de cambio acompañando las variaciones del otro país para impedir desbordes negativos en su balance comercial. En este caso, la falta de coordinación abre la posibilidad de empezar a aplicar devaluaciones competitivas.

En este caso, las políticas de ambos países son funciones lineales una de la otra. Gráficamente, si $a' < 0, b' < 0$, $|a| > |a'|$, $|b| > |b'|$ y $X_A^* > 0, X_B^* > 0$ :




La intersección de ambas rectas define el equilibrio de Nash del juego no cooperativo, es decir, el punto en el cual la decisión de cada agente es óptima dada la acción del otro. En este caso particular, ese equilibrio es único y define en forma natural el estado al que llevaría la interacción de los agentes para las reglas del juego planteadas.

Es fácil ver que, genéricamente, el punto E no es el mejor que pueden alcanzar los participantes pues el equilibrio de Nash es subóptimo. Considérese el caso indicado en el gráfico, y supóngase que, partiendo de E, los agentes acordarán una pequeña reducción del valor de sus instrumentos: $dZ_A < 0$, $dZ_B < 0$. Entonces, las pérdidas de ambos países variarían según:

$$dL_A = \frac{\partial L_A}{\partial Z_A}\Big|_E \; dZ_A + \frac{\partial L_A}{\partial Z_B}\Big|_E \; dZ_B \qquad (11)$$

$$dL_B = \frac{\partial L_B}{\partial Z_A}\Big|_E \; dZ_A + \frac{\partial L_B}{\partial Z_B}\Big|_E \; dZ_B \qquad (12)$$

Pero, por definición del punto E (véase la ecuación (8) y su equivalente para $\frac{\partial L_B}{\partial Z_B}$ ):

$\frac{\partial L_A}{\partial Z_A}\Big|_E = \frac{\partial L_B}{\partial Z_B}\Big|_E = 0$ . Entonces:

$$dL_A = \frac{\partial L_A}{\partial Z_B}\Big|_E \; dZ_B = (X_A - X_A^*)\, a'/dZ_B \qquad (13)$$

$$dL_B = \frac{\partial L_B}{\partial Z_A} \quad dZ_A = (X_B - X_B^*)\, b'/dZ_A \qquad (14)$$

Ahora bien, en el punto E: $Z_A > 0$; esto, según la ecuación (8) implica (dado a > 0) que $X_A - X_A^* < 0$: el país A se queda corto respecto de su objetivo X, y lo mismo le sucede a B. Por lo tanto, $(X_A - X_A^*)\, a' > 0$ y la pérdida del agente A disminuye si $dZ_B < 0$; algo similar sucede con B.

De este resultado puede inferirse una conclusión muy sencilla. En el equilibrio E, los agentes optimizan por separado: pequeñas desviaciones de $Z_A$ (por ejemplo) con respecto a su valor en E producen cambios de segundo orden de magnitud en $L_A$, pero generan desbordes de primer orden de magnitud en la pérdida de B. Por lo tanto, existe generalmente un par de variaciones en las políticas de las partes que deja a ambos en mejor posición que en E. Por eso existen posibilidades para la coordinación de políticas.

Puede ser útil revisar un poco más detenidamente las propiedades de las acciones representadas en las fórmulas (13) y (14), cuyo propósito sería trasladarse a un estado preferible al equilibrio no cooperativo. En primer lugar, se ve que el efecto de la variación $dZ_A$ se produce sobre la función de pérdida de B, y no sobre la de A. Al proceder así, el agente A actúa a favor del otro –a la espera de recibir una retribución de parte de B. Esta es una típica situación de intercambio. Claramente, ninguno de los dos agentes tiene incentivos para modificar por sí solo su comportamiento no cooperativo. Más aún, si por alguna razón una de las partes ensayara una movida cooperativa, la otra, actuando de acuerdo con sus propios objetivos, percibiría un beneficio al ubicarse en su función de reacción, lo que causa un perjuicio a la primera. O sea, los acuerdos cooperativos para ubicarse en posiciones mejores que E requieren algún mecanismo que asegure el quid pro quo de las políticas, o bien que existan efectos vinculados a la reputación que no se captan en este análisis de un juego que se ejecuta una sola vez. Segundo, las expresiones (13) y (14) sugieren que la magnitud de los beneficios derivables de la coordinación dependen de la intensidad de los desbordes: $dL_A$ es proporcional al parámetro a', que mide el efecto del instrumento $Z_B$ sobre la variable elegida como objetivo $X_A$.

Se deduce que deben cumplirse dos condiciones para que la coordinación pueda concretarse: que los desbordes sean significativos (es decir, que la externalidad que ha de resolverse sea bastante importante) y que exista alguna manera de comprometer a los agentes para que pongan en práctica un eventual arreglo cooperativo.

En este ejercicio, la coordinación de políticas puede verse como un cambio en la configuración del juego, de modo tal que los instrumentos de cada país se determinen, no ya por optimización de los meros objetivos propios, sino de una función que contempla los objetivos de ambos agentes. Es decir, las políticas cooperativas (coordinadas) serían un par $(Z_A, Z_B)$ que satisface:

$$\min_{Z_A,\, Z_B} \; L = \lambda L_A + (1 - \lambda)\; L_B \quad , \quad 0 \le \lambda \le 1 \tag{15}$$

Aquí el coeficiente $\lambda$ es una medida del peso que tienen las preferencias de cada país en la solución cooperativa. Las soluciones de (15) determinan la curva de contrato –es decir, las configuraciones de política óptimas de Pareto– mientras que en la región de la curva de contrato en la cual ambas partes están en mejor situación (o, al menos, no peor) que en el

equilibrio no cooperativo E define el núcleo del juego, o sea, el conjunto de políticas alcanzables a través de acuerdos para cooperar en el manejo de los instrumentos. Está claro que, en general, ese núcleo no será un único punto, sino que habrá múltiples soluciones para el juego cooperativo (dadas, implícitamente, por diferentes valores del parámetro $\lambda$); el resultado de la coordinación puede entrañar distintas distribuciones de los beneficios conjuntos generados por esa cooperación. Estas características distributivas dependerán del poder de negociación de las partes en el ejercicio de coordinación; se deja de lado aquí un análisis detallado de cómo se determina una solución específica dentro del núcleo.

De todos modos, las políticas coordinadas tendrían en común el hecho de que se derivan ponderando los intereses de las partes como se representa en la expresión (15). Eso implica que, en cualquiera de las soluciones cooperativas (resolviendo el problema (15) con la especificación dada por las expresiones (1) a (4)):

$$\frac{\partial L}{\partial Z_A} = \lambda \frac{\partial L_A}{\partial L_A} + (1 - \lambda)\frac{\partial L_B}{\partial L_A} = \lambda[a(X_A - X_A^*) + aZ_A] + (1 - \lambda)b'(X_B - X_B^*) = 0 \quad (16)$$

$$\frac{\partial L}{\partial Z_B} = \lambda \frac{\partial L_A}{\partial L_B} + (1 - \lambda)\frac{\partial L_B}{\partial L_B} = \lambda a'(X_A - X_A^*) + (1 - \lambda)(b(X_B - X_B^*) + \beta Z_B) = 0 \quad (17)$$

Se aprecia que la diferencia principal entre las soluciones cooperativas implícitas en (16) y (17), por un lado y la optimización de los intereses de las partes en el caso no cooperativo (véase la expresión (8)) es que las primeras incorporan explícitamente el efecto del instrumento de un país sobre el bienestar del otro, mientras que las segundas no lo hacen.

## 4. Inconsistencias de los objetivos, perturbaciones aleatorias y coordinación

La argumentación expuesta en la sección anterior puede servir para precisar algo más las condiciones en las cuales aparece la demanda de coordinación. Como ya se vio, la optimización no cooperativa consiste, dada la acción de la otra parte, en minimizar la propia función de pérdidas; ello implica la condición $\frac{\partial L_j}{\partial Z_j} = 0$, $j = A,B$. En general, esta condición difiere de aquellas que definen las soluciones cooperativas, (16) y (17). Sin embargo, ambas coinciden en un importante caso particular. Si $X_B = X_B^*$, en el equilibrio de Nash $Z_A = Z_B = 0$ (o, lo que es equivalente: $\frac{\partial Z_B}{\partial Z_A} = 0$); si también vale $X_A = X_A^*$, el juego de decisiones autónomas lleva a cada país a su solución óptima absoluta y, por lo tanto, no surge la necesidad de coordinar políticas.

Esta situación se presenta concretamente cuando $X_A^* = X_B^* = 0$; de las expresiones como (8) se deduce entonces que, en el equilibrio no cooperativo:

$$\frac{\partial L_A}{\partial Z_A} = (a^2 + \alpha) Z_A + aa' Z_B = 0 \tag{18}$$

$$\frac{\partial L_B}{\partial Z_B} = (b^2 + \beta) Z_B + bb' Z_B = 0 \tag{19}$$

Lo que implica una solución en la que $Z_A = Z_B = 0$, $X_A = X_A^* = X_B^* = X_B = 0$.

Por supuesto, el resultado vale para un valor especial de los objetivos. Sin embargo, las características cualitativas de este caso son de interés. La meta del país B para la variable X es tal que el instrumento correspondiente se determina por sí solo en un valor que no impide al país A alcanzar su punto preferido y, por lo tanto, no genera una reacción por parte de éste. No es que los desbordes internacionales desaparezcan, la cuestión central es que ambos agentes persiguen objetivos coherentes entre sí.

Esta armonía de los objetivos puede verse afectada cuando ocurre alguna perturbación. Supóngase ahora que $X_A^* = X_B^* = 0$, pero que, en cada país, la variable X no depende sólo de los instrumentos $Z_j$ pero también de un término aleatorio. Es decir, las expresiones (3) y (4) se transforman en:

$$X_A = aZ_A + a'Z_B + \in_A \tag{20}$$

$$X_B = bZ_B + b'Z_A + \in_B \tag{21}$$

con $\in_j$ variables aleatorias de media cero.

Se conciben dos casos. En el primero, se supone que en el juego no cooperativo, cada gobierno decide su acción antes de observar las perturbaciones $\in$. Entonces, la función de reacción del agente A sería:

$$\min_{Z_A} E\left(\frac{1}{2} X_A^2 + \frac{\alpha}{2} Z_A^2\right) \quad SA \quad X_A = aZ_B + a'Z_B + \in_A, \tag{22}$$

donde E representa la esperanza matemática de una variable aleatoria.

Teniendo en cuenta que $E\in_A = 0$, este problema se reduce a:

$$\min_{Z_A} \left[\frac{1}{2} (aZ_A + a'Z_B)^2 + \frac{1}{2} \sigma_A^2 + \frac{\alpha}{2} Z_A^2\right] \tag{23}$$

donde $\sigma_A^2 = E\in_A^2$ es la varianza de $\in_A$.

Es fácil ver que la introducción de la variable aleatoria no afecta el valor de los instrumentos en el equilibrio no cooperativo. En efecto, las funciones de reacción son dadas por (a partir de (23) y su equivalente para B):

$$a\,(aZ_A + a'Z_B) + \alpha Z_A = 0 \tag{24}$$

$$b\,(bZ_B + b'Z_A) + \beta Z_B = 0 \tag{25}$$

La solución del sistema sigue siendo $Z_A = Z_B = 0$, aunque ahora, los valores ex-post de los objetivos $X_j$ resultan iguales (dados (20) y (21)) a las perturbaciones $\in_j$. Por lo tanto, las perturbaciones no causan de por sí un problema de coordinación: el equilibrio no cooperativo es un óptimo ex-ante. Sin embargo, la incapacidad de los agentes para responder a las perturbaciones implica costos, porque impide que se utilicen los instrumentos $Z_j$ a fin de moderar los efectos de esas perturbaciones.

El segundo caso es aquel en que las variables de política se pueden modificar luego de verificada la magnitud de las perturbaciones. En este caso el problema de decisión se convierte en (nótese que, en el momento de establecer $Z_j$, las variables $\in_j$ han revelado su valor):

$$\min_{Z_A} \left[ \frac{1}{2} X_A^2 + \frac{\alpha}{2} Z_A^2 \right] \qquad SA \qquad X_A = aZ_B + a'Z_B + \in_A \tag{26}$$

$$\min_{Z_B} \left[ \frac{1}{2} X_B^2 + \frac{\beta}{2} Z_B^2 \right] \qquad SA \qquad X_B = bZ_B + b'Z_A + \in_B \tag{27}$$

Esto genera las funciones de reacción:

$$a(aZ_A + a'Z_B + \in_A) + \alpha Z_A = 0 \tag{28}$$

$$b(bZ_B + b'Z_A + \in_B) + \beta Z_B = 0 \tag{29}$$

O bien:

$$Z_A\,(Z_B) = -a(a'Z_B + \in_A)\,(a^2 + \alpha)^{-1} \tag{30}$$

$$Z_B\,(Z_A) = -b(b'Z_A + \in_B)\,(b^2 + \beta)^{-1} \tag{31}$$

Al comparar (30) y (31) con (9) se observa que, en este caso, las perturbaciones aleatorias $\in_A$ y $\in_B$ son equivalentes a modificaciones (con signo inverso) en los valores de referencia $X_A^*$, $X_B^*$.

Es decir, las perturbaciones actúan como si estuvieran induciendo un cambio en los objetivos de los agentes. Esto vuelve a introducir el problema de la coordinación. Por efecto de las perturbaciones se pierde la consistencia existente entre las políticas independientes,

que tornaba óptimas las decisiones autónomas. Por supuesto, el costo de no coordinar dependería de la magnitud de las perturbaciones ya que no habría grandes incentivos para suscribir compromisos en la eventualidad de que éstas fueran pequeñas. Por otro lado, dependiendo de los parámetros del problema –en especial, del signo de los efectos de desborde– la demanda de coordinación sería más fuerte cuando se tratara de perturbaciones comunes (es decir, $\in_A$ y $\in_B$ fueran del mismo signo y tuvieran magnitudes comparables) o bien, en otros casos, de perturbaciones específicas a determinada economía.

El análisis anterior supone, implícitamente, que la coordinación ocurre una vez observadas las perturbaciones. Pueden plantearse situaciones en que, por razones de complejidad del proceso decisorio, las políticas coordinadas no posean tal flexibilidad. Es decir, en este ejemplo, que los agentes deberían decidir si coordinan, y, en caso que acuerden hacerlo, las políticas se comprometerían por anticipado, antes de que se revelaran los valores de las perturbaciones $\in$ . En tal caso, salta a la vista que la mejor solución coordinada es, nuevamente, fijar $Z_A = Z_B = 0$ (dado que $X_A^* = X_B^* = 0$ por hipótesis en este ejercicio, y que $E_{\in} = 0$). Este procedimiento afecta de dos maneras la pérdida prevista de las partes. Por un lado, evita el problema de las acciones competitivas que podría plantearse si se producen perturbaciones generadas por otros y asimismo evita que cada parte reaccione ante las perturbaciones. Es decir, una coordinación de esta clase produce un efecto favorable y otro desfavorable. No existe un resultado general que indique si la coordinación ex-ante es preferible o no al mantenimiento de la autonomía de decisión. La posible disyuntiva entre coordinación y flexibilidad es una instancia de una ambigüedad recurrente en el análisis de las políticas económicas (véase Persson y Tabellini, 1990, cap. 2); ejemplos análogos que incorporan a las expectativas del sector privado se presentan en la sección siguiente.

## 5. Coordinación y expectativas

En las secciones anteriores se postuló el supuesto de que las variables $X_j$ dependían sólo de variables de política de los agentes A, B y, eventualmente, de perturbaciones aleatorias. Esto, implícitamente, circunscribía el juego de las políticas a los dos participantes A y B. De hecho, sin embargo, la interacción entre las políticas nacionales puede verse a menudo como parte de un conjunto de relaciones estratégicas que involucra a otros agentes; en particular, a los sectores privados de cada país. En los modelos esquemáticos empleados hasta aquí, las variables elegidas como objetivo respondían mecánicamente a las variaciones en los instrumentos; también es posible que influyan, asimismo, las expectativas con respecto a las políticas. Este último es el caso analizado a continuación a partir de un ejemplo simple.

El ejercicio conserva la forma de las funciones de pérdida de los responsables de la política; lo que se modifica es la hipótesis sobre cómo se determinan las variables $X_j$: ahora, éstas no sólo dependen de los valores de los instrumentos $Z_j$ sino también de las expectativas. Para simplificar, se ignora la posibilidad de que se produzcan perturbaciones aleatorias. Los problemas decisorios de los gobiernos son, entonces:

$$\min_{Z_A} \left[\frac{1}{2}(X_A - X_A^*)^2 + \frac{\alpha}{2} Z_A^2\right] \quad SA \quad X_A = aZ_A + a'Z_B + cZ_A^e + c'Z_B^e \tag{32}$$

$$\min_{Z_B} \left[\frac{1}{2}(X_B - X_B^*)^2 + \frac{\beta}{2} Z_B^2\right] \quad SA \quad X_B = bZ_B + b'Z_A + dZ_B^e + d'Z_A^e \tag{33}$$

Los parámetros c, c', d, d', miden el impacto de las expectativas[36] en las variables X; la representación usada del efecto de las políticas incluye, como caso particular, aquél donde las variables X responden a perturbaciones no anticipadas de los instrumentos: este caso –que tiene abundantes ilustraciones en las publicaciones pertinentes– estaría dado por las condiciones c = -a, c' = -a', d = -b, d' = -b'.

La introducción de las expectativas hace aparecer un nuevo conjunto de actores; si bien éstos deciden en forma relativamente simple (se supone que su criterio, es aproximar el valor esperado de la variable a su valor efectivo), su conducta genera efectos marcados. En especial, la solución del juego depende crucialmente de la secuencia de las decisiones de los gobiernos y de los que generan las expectativas. Se reconocen dos casos. En el primero, los individuos determinan sus expectativas y, luego, el gobierno establece el valor de su instrumento, sin compromisos previos que lo limiten. A efectos del responsable de las políticas, las expectativas son un dato puesto que su acción no puede influir sobre ellas porque el sector privado actuó primero; además, no hay ninguna necesidad de que las expectativas sean convalidadas.[37] En la terminología usual, ésta es una situación de políticas discrecionales. El segundo caso es aquél en el cual el gobierno está en condiciones de formular anuncios creíbles –antes de que se definan las expectativas– acerca del valor que tendrá su instrumento. Aquí se invierte la secuencia y el gobierno actúa como si adoptara su decisión antes que el sector privado y, por lo tanto, puede influir sobre las expectativas. Claramente, para que tal efecto se produzca, debe haber algún modo de evitar que las políticas se aparten de lo anunciado, sea a través de reglas institucionalmente dadas, sea por la existencia de algún tipo de sanción implícita para las promesas incumplidas.

[36] En rigor, haría falta especificar cuál es el agente que formula la expectativa (es decir, discriminar la variable $Z^e$ según quién hace el pronóstico) y en qué informaciones se basa esa expectativa. No es necesario hacerlo en la hipótesis específica de que valen las expectativas racionales (que equivalen a una previsión perfecta si, como en este caso, no hay perturbaciones aleatorias). El ejercicio emplea esta hipótesis, que es típica de los trabajos que han analizado el problema de la inconsistencia temporal de las políticas. Por supuesto, pueden existir dudas no triviales sobre la validez de la hipótesis. La interpretación que se le quiere dar aquí al supuesto de que las expectativas son consistentes con el modelo no es literal, simplemente, se pretende analizar genéricamente situaciones en las que el público reacciona ante los incentivos que el gobierno percibe al decidir las políticas. Ello no afecta el hecho de que, probablemente, la incertidumbre sobre el modelo tenga un peso importante en la determinación de la respuesta ante acciones de política, y en el enfoque de los problemas de coordinación (véase el capítulo III).

[37] En un equilibrio de previsión perfecta, está claro que las expectativas corresponden a los hechos. Sin embargo, ésta es una propiedad de la solución del juego –que resulta por libre decisión del formulador de las políticas y para un estado particular de las expectativas– y no una restricción adicional que deba satisfacerse para un valor cualquiera de las previsiones.

La capacidad de los gobiernos para adoptar compromisos creíbles, o la falta de ella, define una primera dimensión del juego; otro aspecto es la relación entre las políticas de los países; es decir, si entre ellas hay coordinación o si se determinan independientemente. En principio, por lo tanto, habría cuatro configuraciones del juego: políticas discrecionales autónomas, políticas discrecionales coordinadas –los gobiernos acuerdan, pero no se comprometen respecto del sector privado–, políticas preanunciadas autónomas –los gobiernos acuerdan sus anuncios y ejecutan lo pactado–, y políticas preanunciadas coordinadamente. La forma que adopte el juego dependería, en particular, de la tecnología para la adopción de compromisos de que disponen para los gobiernos (tanto con respecto a los demás responsables de las políticas como con respecto al sector privado) es decir, de la existencia de mecanismos que permitan cumplir lo anunciado o lo acordado. Aquí interesa analizar brevemente las propiedades de los resultados en las distintas alternativas.

a) *Políticas discrecionales no coordinadas*

Cada responsable en materia de políticas optimiza en función de sus preferencias, tomando como dato las expectativas y la acción del otro gobierno. Por lo tanto, las acciones $Z_j$ resultan del par de problemas:

$$\min_{Z_A} \left[\frac{1}{2}(aZ_A + a'Z_B + cZ_A^e + c'Z_B^e - X_A^*)^2 + \frac{\alpha}{2} Z_A^2\right] \tag{34}$$

$$\min_{Z_B} \left[\frac{1}{2}(bZ_B + b'Z_A + dZ_B^e + d'Z_A^e - X_B^*)^2 + \frac{\beta}{2} Z_B^2\right] \tag{35}$$

Las condiciones de primer orden son:

$$(X_A - X_A^*)\frac{\partial X_A}{\partial Z_A} + \alpha Z_A = a(aZ_A + a'Z_B + cZ_A^e + c'Z_B^e - X_A^*) + \alpha Z_A = 0 \tag{36}$$

$$(X_B - X_B^*)\frac{\partial X_B}{\partial Z_B} + \beta Z_B = b(bZ_B + b'Z_A + dZ_B^e + d'Z_A^e - X_B^*) + \beta Z_B = 0 \tag{37}$$

De donde surgen las funciones de reacción de ambos agentes:

$$Z_A(Z_B, Z_A^e, Z_B^e) = -a(a^2 + \alpha)^{-1}\ (a'Z_B + cZ_A^e + c'Z_B^e - X_A^*) \tag{38}$$

$$Z_B(Z_A, Z_B^e, Z_A^e) = -b(b^2 + \beta)^{-1}\ (b'Z_A + dZ_B^e + d'Z_A^e - X_B^*) \tag{39}$$

El sector privado, conociendo los parámetros del modelo, formaría sus expectativas de modo que éstas coincidan con las acciones que efectivamente adoptarán los gobiernos. Por

lo tanto, el equilibrio de este juego es un par $Z_A^{ND}$, $Z_B^{ND}$ (donde ND indica que se trata de una solución no coordinada y discrecional) de modo que: $Z_A^{ND} = Z_A^e$ y $Z_B^{ND} = Z_B^e$ respecto de las funciones de reacción. De ahí surge:

$$Z_A^{ND} = -a(a^2 + ac + \alpha)^{-1} \quad ((a' + c')Z_B^{ND} - X_A^*) \tag{40}$$

$$Z_B^{ND} = -b(b^2 + bd + \beta)^{-1} \quad ((b' + d')Z_A^{ND} - X_B^*) \tag{41}$$

Se aprecian las características de las condiciones (36) y (37), que dan lugar a la que en sentido genérico sea subóptima la solución (40)-(41): cada gobierno, al determinar el valor de su instrumento, actúa como si pudiera frustrar las expectativas privadas y como si su acción presente no causara repercusiones en la conducta del otro gobierno, que a su vez influyen sobre la propia variable elegida como objetivo X. Esa circunstancia no deriva de una irracionalidad, sino de la naturaleza del juego. Pero las expectativas se adecuan a la acción que realizará el gobierno y las repercusiones recíprocas en los países provocan reacciones de las políticas. Los problemas de inconsistencia temporal y de coordinación de políticas están presentes simultáneamente; como se verá a continuación, la solución de uno de esos problemas no mejora necesariamente la situación de las partes si el otro problema permanece vigente.

b) *Coordinación discrecional*

En este caso, los gobiernos coordinan sus políticas después de haberse formulado las expectativas. Se define entonces una función de reacción conjunta, que optimiza un promedio ponderado de las preferencias de los gobiernos, tomando como dato las expectativas:

$$\min_{Z_A, Z_B} L = \lambda L_A + (1 - \lambda)L_B = [\frac{1}{2} \quad (aZ_A + a'Z_B + cZ_A^e + c'Z_B^e - X_A^*)^2 + \frac{\alpha}{2} \quad Z_A^2] +$$

$$+ (1 - \lambda)[\frac{1}{2} \quad (bZ_B + b'Z_A + dZ_A^e + d'Z_A^e - X_B^*)^2 + \frac{\beta}{2} \quad Z_B^2] \tag{42}$$

De ahí resultan las condiciones de primer orden:

$$\frac{\partial L}{\partial Z_A} = \lambda \frac{\partial L_A}{\partial Z_A} + (1 - \lambda)\frac{\partial L_B}{\partial Z_A} = \lambda[a(X_A - X_A^*) + \alpha Z_A] + (1 - \lambda)b'(X_B - X_B^*) =$$

$$= \lambda [a(aZ_A + a'Z_B + cZ_A^e + c'Z_B^e - X_A^*) + \alpha Z_A] +$$

$$+ (1 - \lambda)\, b'[bZ_B + b'Z_A + d'Z_A^e - X_B^*] = 0 \tag{43}$$

$$\frac{\partial L}{\partial Z_B} = \lambda \frac{\partial L_A}{\partial Z_B} + (1 - \lambda)\frac{\partial L_B}{\partial Z_B} = \lambda a'(X_B - X_B^*) + (1 - \lambda)[b(X_B - X_B^*) + \beta Z_B] =$$

$$= \lambda a'[aZ_A + a'Z_B + cZ_A^e + c'Z_B^e - X_A^* ] +$$

$$+ (1 - \lambda)\,[b(bZ_B + b'Z_A + dZ_B^e + d'Z_A - X_A^*) + \beta Z_B] = 0 \qquad (44)$$

Estas condiciones definen implícitamente las funciones de reacción resultantes del acuerdo coordinado; el equilibrio del juego resulta de imponer las condiciones adicionales $Z_A = Z_A^e$, $Z_B = Z_B^e$ (que reflejan la hipótesis de perfecta previsión) con lo que se obtiene:

$$\lambda[a((a + c)Z_A^{CD} + (a' + c')Z_B^{CD} - X_A^*) + \alpha X_A^{CD}] + (1 - \lambda)b'[(b + d)Z_B^{CD} +$$

$$+ (b' + d')\, Z_A^{CD} - X_B^*] = 0 \qquad (45)$$

$$\lambda a'[(a + c)Z_A^{CD} + (a' + c')Z_B^{CD} - X_A^* ] + (1 - \lambda)[b((b + d)Z_B^{CD} +$$

$$+ (b' + d')Z_A^{CD} - X_B^*) + \beta Z_B^{CD} ] = 0 \qquad (46)$$

Donde $Z_j^{CD}$ indican los valores de los instrumentos en el equilibrio con coordinación discrecional.

Las expresiones (45) y (46) no tienen una interpretación intuitiva inmediata, más allá del hecho de que resuelven el problema de optimización planteado más arriba. Una formulación más simple aparece en el caso particular en que las variables X sólo responden a perturbaciones de la política (es decir, a desvíos de $Z_j$ con respecto a su valor esperado). Esto equivale a decir: a + c = a' + c' = b + d = b' + d' = 0. Entonces (45) y (46) se reducen a:

$$\lambda[-aX_A^* + \alpha Z_A^{CD} ] - (1 - \lambda)b'X_B^* = 0 \qquad (47)$$

$$-\lambda a'X_A^* + (1 - \lambda)(-bX_B^* + \beta Z_B^{CD} ) = 0 \qquad (48)$$

O sea:

$$Z_A^{CD} = (\lambda\alpha)^{-1}[\lambda a X_A^* + (1 - \lambda)b'X_B^* ] \qquad (49)$$

$$Z_B^{CD} = ((1 - \lambda)\beta)^{-1}[\lambda a'X_A^* + (1 - \lambda)bX_B^* ] \qquad (50)$$

A efectos de la discusión que sigue, conviene mostrar cómo quedan las soluciones no coordinadas (40) y (41) en este caso particular:

$$Z_A^{ND} = a\alpha^{-1}X_A^* \tag{51}$$

$$Z_B^{ND} = b\beta^{-1}X_B^* \tag{52}$$

Se advierte que si las variables $X_j$ no son afectadas por los instrumentos de política cuando los valores de éstos coinciden con los esperados, entonces, en cualquier equilibrio de previsión perfecta:

$X_A = X_B = 0$. Esto es independiente de que haya o no coordinación. Entonces, si las soluciones son equivalentes en cuanto al valor de $X_j$ que generan, las pérdidas resultantes dependen sólo de $Z_j$. Es decir, la coordinación sería conveniente si, y sólo si, genera menores $Z_j$ que la solución con políticas autónomas. Esto no ocurre siempre. Supóngase, por ejemplo, que los desbordes son tales que a' > 0 y b' > 0. En la solución coordinada (sobre (49) y (50)):

$$Z_A^{CD} = a\alpha^{-1}[X_A^* + \frac{1-\lambda}{\lambda}\frac{b'}{a}X_B^*] \tag{53}$$

$$Z_B^{CD} = b\beta^{-1}[X_B^* + \frac{\lambda}{1-\lambda}\frac{a'}{b}X_A^*] \tag{54}$$

Está claro que, si a, b > 0, $Z_A^{CD} \quad Z_A^{ND}$ y $Z_B^{CD} \quad Z_B^{ND}$ no hay ningún valor de $\lambda$ ($0 \leq \lambda \leq 1$) para el cual alguno de los países esté en mejor posición si coordina que si actúa por separado. La razón para esto es relativamente simple, una eventual coordinación agravaría el problema de inconsistencia temporal. La existencia de desbordes entre los países, no neutralizados a través de la cooperación de los gobiernos, disciplinaba las políticas; este efecto no actúa cuando se coordina.

La posibilidad de coordinación contraproducente ha sido reconocida por algunos autores (véanse Rogoff, 1985; Kehoe, 1989; capítulo III). El ejemplo analizado aquí es sólo un caso muy simple que ilustra esa posibilidad. Sin embargo, este ejemplo muestra con alguna claridad la razón de ese resultado que a primera vista parece contradecir lo intuido, cual es que si las variables elegidas como objetivo sólo responden a perturbaciones de política y no existen perturbaciones aleatorias exógenas, en la práctica, los gobiernos carecen de instrumentos utilizables, cuando valen las expectativas racionales. En otras palabras, aunque las políticas eventuales no previstas generaran desbordes, en equilibrio no hay nada para coordinar. El único problema que (en el ejercicio) enfrentan realmente las políticas es el de inconsistencia temporal. Por lo tanto, la coordinación no tiene razón de ser salvo que, indirectamente, reduzca los incentivos de los gobiernos a producir sorpresas; con los parámetros del ejemplo, ocurre lo contrario.

Al mismo tiempo, este mismo argumento cualitativo alerta contra una excesiva generalización del resultado. En este ejercicio, el modelo de funcionamiento de las economías no planteaba una demanda de coordinación sino, por el contrario, hacía que fuera preferible competir en la formulación de las políticas. Conservando el planteamiento general, basta con una pequeña modificación de los supuestos para que la conclusión sea mucho más ambigua, y pueda en ciertos casos ser contraria. Si, por ejemplo, las economías están sujetas a perturbaciones exógenas, y las políticas pueden en principio reaccionar ante ellas, las expectativas racionales ya no implican una previsión perfecta. Sería ahora posible ocasionar perturbaciones por intermedio de políticas en respuesta a esas perturbaciones, a fin de moderar sus efectos. Pero estas perturbaciones se derramarían sobre el otro país, lo que vuelve a generar un problema derivado de la interdependencia entre las políticas y nuevamente puede convenir la coordinación discrecional si permite mejorar el manejo estabilizador de las perturbaciones de un modo que compense su posible efecto negativo sobre las expectativas promedio.

c) *Compromisos relativos a políticas no coordinadas*

Es posible que uno de los países esté en condiciones de hacer anuncios anticipados creíbles en relación con sus políticas y el otro no. Este caso es potencialmente interesante, porque introduce consideraciones de liderazgo en el juego entre las políticas nacionales: el país que dispone de la tecnología para la adopción de compromisos presumiblemente formularía sus anuncios teniendo en cuenta no sólo el efecto sobre las expectativas privadas sino también la reacción de las políticas del país que lo sigue. Sin embargo, el ejemplo que se analiza aquí no contempla esas posibles asimetrías: se supone que ambos gobiernos predeterminan sus instrumentos pero, al hacerlo, se han involucrado en un juego no cooperativo entre ellos. Por lo tanto, se estudia el equilibrio de Nash de ese juego que define los compromisos en materia de política.

La secuencia del juego es entonces la siguiente. En primer término, cada gobierno predetermina el valor de su instrumento, dada la acción del otro gobierno, y sabiendo que los agentes privados adaptarán sus expectativas según la decisión del gobierno. Una vez definido un valor de equilibrio para los instrumentos de cada país (en el juego no cooperativo antes mencionado), los gobiernos, autónomamente, anuncian sus políticas. En segundo lugar, el sector privado fija sus expectativas que, manteniendo la hipótesis de que los anuncios son perfectamente creíbles, serán iguales a los valores anticipados por los gobiernos. En tercer término, se ejecutan las políticas, lo que aquí significa simplemente cumplir con lo anunciado previamente.

Dado que en el ejercicio se ignora la existencia de perturbaciones aleatorias, los anuncios de los gobiernos resultarían de la optimización:

$$\min_{Z_A} \left[\frac{1}{2}\left(X_A - X_A^*\right)^2 + \frac{\alpha}{2} Z_A^2\right] \quad SA \quad X_A = (a + c)Z_A + (a' + c')Z_B \tag{55}$$

$$\min_{Z_B} \left[\frac{1}{2}\left(X_B - X_B^*\right)^2 + \frac{\beta}{2} Z_B^2\right] \quad SA \quad X_B = (b + d)Z_B + (b' + d')Z_A \tag{56}$$

Se observa que las restricciones en (55) y (56) incorporan la condición de que $Z_j = Z_j^e$ pues los anuncios de los gobiernos reconocen el efecto sobre las expectativas; las políticas se predeterminan precisamente para actuar sobre esas expectativas. De ahí que, por ejemplo, el gobierno A considere que una variación unitaria en $Z_A$ producirá una variación (a + c) sobre $X_A$ que es la suma del impacto directo y de aquél que se produce a través de las expectativas.

Está claro que, formalmente, los problemas (55)-(56) equivalen a los tratados en en punto a) de esta sección. Por lo tanto, las funciones de reacción que dan lugar al equilibrio en este juego de compromisos no coordinados son (por analogía con (9) y (10)):

$$Z_A^{NC} = [(a + c)^2 + \alpha]^{-1} (a + c) \quad [-(a' + c')Z_B^{NC} + X_A^*] \tag{57}$$

$$Z_B^{NC} = [(b + d)^2 + \beta]^{-1} (b + d) \quad [-(b' + d')Z_A^{NC} + X_B^*] \tag{58}$$

Donde $Z_j^{NC}$ expresa el valor del instrumento $Z_j$ cuando los gobiernos no coordinan, y adoptan compromisos autónomamente.

Las propiedades de esta solución pueden verse con mayor simplicidad en dos casos extremos. Supóngase que sólo las perturbaciones relacionadas con las políticas influyen sobre los $X_j$. Como ya se mencionó, la coordinación discrecional podría entonces ser nociva. No sucede así cuando se anuncian las políticas que se proyecta aplicar, aunque no estén coordinadas. Dado que (a + c) = (b + d) =0, las ecuaciones (57) y (58) dan como resultado $Z_A^{NC} = Z_B^{NC}=0$, con $X_A = X_B = 0$. Pero ese es el mejor punto que pueden alcanzar ambos gobiernos cuando hay previsión perfecta. Por lo tanto, el empleo de reglas de política en cada país por separado lleva aquí a una situación óptima: el anuncio previo resuelve el problema de inconsistencia temporal en el juego con el sector privado y, dado que en el equilibrio no hay desbordes internacionales (porque éstos sólo se producen ante movimientos no previstos de los $Z_j$), la falta de coordinación no trae consecuencias.

En cambio, se puede considerar el caso en el que las expectativas influyen poco sobre las variables X: los parámetros c, c', d y d' son pequeños. Aquí, las soluciones (57) y (58) para los compromisos independientes son similares a las obtenidas cuando las políticas son discrecionales y no hay coordinación (véanse las ecuaciones (40) y (41) haciendo tender c, c', d, d' a cero). El incentivo para producir sorpresas con las políticas no afecta en gran medida el valor de los instrumentos; lo que importa más en este escenario es el problema de coordinación, que no se considera por el hecho de que se utilicen las reglas de cada país. Es de esperar que, en tales condiciones, si los países tuvieran que optar entre anunciar por anticipado sus políticas unilateralmente y coordinar sus instrumentos en un esquema de decisiones discrecionales, les sería más favorable la segunda alternativa.

La conclusión sigue siendo, entonces, que el ordenamiento de las reglas del juego posibles para la determinación de las políticas según sus efectos sobre cuánto pierden los gobiernos depende de cada caso específico y, en particular, del problema que esté pesando más en cada instancia.

d) *Compromisos relativos a políticas coordinadas*

Queda por considerar el caso en el que los gobiernos acuerdan hacer un anuncio anticipado y en conjunto, sobre políticas coordinadas; está implícito que tales anuncios tienen suficiente respaldo como para ser creíbles y que, llegado el momento, se ejecutan tal cual se había previsto. La secuencia de decisiones comienza por la negociación del acuerdo durante la cual los gobiernos reconocen que sus acciones futuras quedarán incorporadas en las expectativas. De ahí surge un conjunto de políticas cuya ejecución se anuncia, luego de eso se formulan las expectativas y, por último, se lleva a la práctica lo anunciado.

Las reglas de política coordinadas son el resultado de minimizar un promedio ponderado de las pérdidas de las partes:

$$\min_{Z_A,\, Z_B} \lambda\left[\frac{1}{2}(X_A - X_A^*)^2 + \frac{\alpha}{2} Z_A^2\right] + \left[\frac{1}{2}(X_B - X_B^*)^2 + \frac{\beta}{2} Z_B^2\right] SA$$

$$X_A = (a + c)Z_A + (a' + c')Z_B$$

$$X_B = (b + d)Z_B + (b' + d')Z_A \qquad (59)$$

Las soluciones de (59) son tales que:

$$\lambda[(a + c)[(a + c)Z_A^{cc} + (a' + c')Z_B^{cc} - X_A^*] + \alpha Z_A^{cc}] +$$

$$+ (1 - \lambda)(b' - d')\,[(b + d)Z_A^{cc} + (b' + d')Z_B^{cc} - X_B^*] = 0 \qquad (60)$$

$$(1 - \lambda)[(b + d)[(b + d))Z_B^{cc} + (b' + d')Z_A^{cc} - X_B^*] + \beta Z_B^{cc}] +$$

$$+ \lambda\,(a' + c')\,[(a + c)Z_A^{cc} + (a' + c')Z_B^{cc} - X_A^*] = 0 \qquad (61)$$

Donde $Z_j^{cc}$ denota el valor del instrumento $Z_j$ en un equilibrio con compromisos coordinados.

Se puede apreciar que, si las políticas preanunciadas son ineficaces sobre los $X_j$ (es decir, sólo las perturbaciones actúan), $Z_A^{cc} = Z_B^{cc} = 0$, lo que coincide con la solución en el caso de los compromisos autónomos. En cambio, cuando los efectos de las expectativas son pequeños, las soluciones de las fórmulas (60) y (61) son similares a los de la coordinación discrecional (véanse las fórmulas (45) y (46) y hacen que c, c', d, d' sean cercanos a cero).

Esto convalida el argumento cualitativo presentado al final del acápite anterior. En general, de todos modos, con los supuestos postulados hasta aquí, este esquema de

formulación de políticas a través de compromisos coordinados resultaría superior a sus alternativas, dado que considera simultáneamente el problema de inconsistencia temporal en las políticas de cada país y el de la interdependencia de las políticas.

Sin embargo, parece cierto también que si bien existen algunos casos de aplicación de reglas de política establecidas por acuerdo entre países, ésta implica costos no despreciables de negociación y ejecución, no considerados en este ejercicio simple. Por otro lado, la introducción de incertidumbre acerca del modelo de comportamiento y de perturbaciones estocásticas exógenas volvería a generar ambigüedad en los resultados. Nuevamente, la superioridad de un esquema de decisiones sobre otros no puede establecerse en forma genérica, sino que depende de las características y los parámetros del escenario económico que se contemple.

Queda, en todo caso, una proposición más o menos general: si bien los problemas de coordinación, de inconsistencia temporal de las políticas y de manejo de perturbaciones aleatorias interactúan de modo complejo, el tratamiento del problema se facilita cuando se identifica cuál de ellos es el problema principal; de ahí se deriva, al menos cualitativamente, una indicación sobre los costos y beneficios de regímenes alternativos de determinación de políticas.

## Segunda Parte

# LAS LECCIONES Y LAS NUEVAS ENCRUCIJADAS DE LA CONSTRUCCION EUROPEA*

*Preparado por Gérard Lafay y Deniz Unal-Kesenci, consultores de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

El proceso de integración europea, que comenzó en los años cincuenta, primero con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y más tarde con la Comunidad Económica Europea, se ha reactivado durante los últimos años. La perspectiva del mercado único, que debe entrar en vigor el 1º de enero de 1993, se define cada vez con mayor precisión. Asimismo, la integración seguirá adelante más allá del mercado único, con la implantación de la unión económica y monetaria, cuya primera etapa vio la luz en julio de 1990, mientras comienza ya a perfilarse un proyecto de unión política.

Paralelamente a este esfuerzo de profundización, se aprecia un nuevo movimiento de expansión, ya esbozado por la reunificación alemana. Una gran Europa se divisa en el horizonte, por cuanto la CEE no puede sino acercarse a los demás países de Europa occidental, agrupados en la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), ni tampoco podrá mantener sus puertas cerradas a los países de Europa Central que han emprendido la vía de la economía de mercado. La construcción de una Europa unida, aunque a distintas velocidades, será sin duda el único medio para conciliar, en los años venideros, la voluntad de profundización con la necesidad de expansión.

## I. HACIA EL GRAN MERCADO

El 1º de enero de 1993 se creará un mercado único entre los doce países miembros de la Comunidad Económica Europea. Para comprender el alcance de este acontecimiento conviene, en primer lugar, situarlo en relación al "mercado común", que representaba la etapa anterior de la integración económica en Europa occidental. Al permitir la libre circulación de bienes y servicios, la creación del mercado único implica profundas modificaciones en cuanto al papel de los Estados en materia de desreglamentación, gastos en infraestructura, contratos públicos, o incluso, tributación indirecta. Sin embargo, como es lógico, el mercado único se extenderá también a los factores de producción (capital y trabajo), y los problemas planteados por esto último tienen relación con los procesos de unión económica, monetaria y política que ya se han iniciado en diversos grados en toda Europa.

### A. DEL MERCADO COMUN AL MERCADO UNICO DE BIENES Y SERVICIOS

#### 1. La profundización del Mercado Común

Tal como fue concebido por el Tratado de Roma, firmado en 1957, la primera etapa correspondía principalmente a una unión aduanera. Por consiguiente, se tradujo en una abolición de los derechos arancelarios, en un comienzo entre los seis miembros fundadores de la Comunidad, y más tarde con los seis países que adhirieron a ella, mientras se aplicaba

un arancel externo común a terceros países. En materia agrícola se adoptó un sistema especial: un mercado único muy reglamentado en el cual, en principio, se fijaba un precio único para cada producto a nivel europeo, el que se garantizaba a los productores, y se contemplaba un mecanismo de gravamen previo en los intercambios con el resto del mundo (para las importaciones) o de reintegro (para las exportaciones).

Además, se suscribieron acuerdos de asociación entre la CEE y otros países de la propia Europa, o de Africa, el Caribe y el Pacífico (grupo de países ACP).

Conviene observar que la existencia del mercado común no ha hecho desaparecer las medidas nacionales de protección. En la industria subsisten obstáculos no arancelarios, inclusive para los intercambios dentro de la CEE (normas, contratos públicos); a veces han afectado a las importaciones extracomunitarias cuando algunos Estados han querido proteger sus empresas contra las formas más fuertes de competencia (cuotas fijadas unilateralmente o mediante negociaciones multilaterales, autolimitación impuesta o negociada con los exportadores). En la agricultura, la política común de precios se ha visto perturbada por las variaciones del tipo de cambio, que han dado origen, entre los países miembros, al otorgamiento de montantes compensatorios monetarios. Por último, los servicios han quedado prácticamente excluidos de la construcción europea.

La nueva etapa de integración europea, que comenzará el 1º de enero de 1993, tiene entre sus objetivos profundizar el "mercado común". Dicha etapa fue concebida a partir de la elaboración del Libro Blanco presentado en junio de 1985 en Milán, y donde se enumeraban las 282 medidas necesarias para la construcción de este gran mercado a escala de los Doce. El Acta Unica Europea, que entró en vigor en julio de 1987, definió el gran mercado como un espacio sin fronteras interiores, en el que se garantizaba la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Ese instrumento persigue organizar un espacio económico y social basado en los estímulos que ofrece este mercado inmenso y en los logros de las políticas comunes. De ahora en adelante, la realización del mercado unificado se presenta como un proceso irreversible.

Respecto del exterior, la Europa de los Doce va a cambiar de postura. En efecto, la libre circulación entre los países miembros hará inoperantes todas las medidas nacionales que, en la esfera industrial, garantizan hasta hoy la protección fundamental de los distintos mercados. Uno de los aspectos principales en juego en la construcción del mercado único descansa, por consiguiente, en la definición de una política comercial común, especialmente en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales (Ronda Uruguay). Puesto que los países más liberales se niegan a endurecer sus medidas proteccionistas, es inevitable que se tienda a una mayor apertura de toda la Comunidad, aun cuando ésta no esté dispuesta a convertirse en una zona de libre intercambio irrestricto con el resto del mundo. Ejemplo de ello es el sector de la industria automovilística, donde el acuerdo suscrito en julio último con Japón lleva a una apertura gradual del mercado europeo. Sólo la agricultura se mantiene por ahora al margen de este proceso de liberalización, a causa de los mecanismos particulares de la Política Agrícola Común (PAC).

Entre los países miembros, los progresos realizados hasta ahora son fruto, por una parte, de la aplicación de los principios de reconocimiento mutuo y de armonización y, por otra, de la posibilidad de adoptar acuerdos por mayoría cualificada. Es así como, en junio de 1991, de las 282 propuestas contenidas en el Libro Blanco, quedaban 89 pendientes de aprobación por los Doce. Sin embargo, persisten serias dificultades en materia de tributación, supresión de controles a la libre circulación de personas y la construcción de la Europa

social. Ahora bien, la Comisión estima que es preciso respetar escrupulosamente el plazo estipulado para la constitución del gran mercado a fin de preservar el patrimonio actual.

La conformación del patrimonio comunitario se hace, en primer lugar, mediante la transposición al derecho nacional de las medidas adoptadas por los Doce. En conjunto, en mayo de 1991, más de 72% de las directivas se habían transferido a las legislaciones nacionales. Sin embargo, existen disparidades considerables tanto a nivel nacional como sectorial. Dinamarca encabeza la lista, mientras que Italia es el colista de los Doce, con una tasa de transposición de sólo 50%. El Reino Unido, Francia y Grecia se hallan bien colocados, a diferencia de países como Luxemburgo, Irlanda, los Países Bajos y España. A nivel sectorial, los servicios financieros son los más atrasados (valores mobiliarios 45%, bancos 48% y seguros 61%).

## 2. La eliminación de obstáculos al intercambio de bienes

La libre circulación de mercancías entre los países no puede establecerse sólo mediante el simple principio del libre comercio. En el marco de la Comunidad, no obstante la aplicación de un arancel externo común y la supresión de los derechos de aduana entre los Estados miembros en 1968 y la aplicación de un programa de profundización de la unión aduanera 10 años más tarde, los procedimientos aduaneros fueron durante mucho tiempo tan molestos como los que se aplicaban a terceros países. Asimismo, los reglamentos y normas técnicas fijados por los Estados y las organizaciones profesionales constituyen hasta el presente las más temibles armas proteccionistas.

La recaudación del IVA y los impuestos al consumo o los montantes compensatorios monetarios en el marco de la política agrícola común; la verificación de las normas sanitarias o de los documentos exigidos para el transporte por carretera y el control de ciertos productos que son objeto de cuotas bilaterales respecto de terceros países (como el Acuerdo Multifibras del GATT) suponen controles en las fronteras. Estas barreras físicas se traducen en precios más elevados para los consumidores, en tanto que representan retrasos y gastos considerables para las empresas y los Estados afectados.

La sustitución de los 130 formularios que acompañan las mercancías por un documento administrativo único a partir del 1º de enero de 1988, ha simplificado enormemente esos procedimientos. Este documento se utiliza tanto con terceros países como dentro de la Comunidad para las exportaciones e importaciones, el tránsito, el pago del IVA y la elaboración de estadísticas. La eliminación de ciertos documentos vinculados directamente con el comercio se inscribe igualmente en el marco de una simplificación de los procedimientos. Así lo ilustran, la supresión del "aviso de tránsito" en julio de 1990 y del formulario relativo al "carácter comunitario" de la mercancía a contar de marzo de 1991.

Esos cambios representan grandes avances, pero no bastan por sí solos para abolir completamente los controles aduaneros internos, que en su mayoría corresponden a procedimientos para el despacho aduanero del IVA. Las recientes decisiones sobre el desplazamiento geográfico de los controles de la tributación indirecta, desde las fronteras nacionales hacia las empresas (véase el punto 2, de la sección D, del capítulo I) han resuelto ese problema. Por consiguiente, en diciembre de 1990, el Consejo declaró que la abolición completa de los procedimientos aduaneros entrará en vigor dentro de la CEE a contar del 1º de enero de 1993. La supresión, en la misma fecha, del documento administrativo único para el comercio interno concretará ese acontecimiento.

Sin embargo, aún subsisten algunas incertidumbres relativas, en primer lugar, al control de la circulación de determinados productos como las armas, los productos químicos o radioactivos, una vez que se supriman las fronteras físicas. En la esfera agrícola, el funcionamiento de la política agrícola común se cuestiona cada vez más y plantea temibles problemas presupuestarios (véase la sección C, del capítulo II). Finalmente, tampoco se conoce el destino de los productos afectos al artículo 115. Conforme a dicho artículo, si la Comisión así lo autoriza, un Estado miembro puede impedir el ingreso de determinados productos, exportados por terceros países, que hayan transitado por otros países de la Comunidad. En 1985, la Comisión estimó, en el Libro Blanco, que ambos problemas obedecían a la insuficiencia de la política comercial común y sólo se eliminarían una vez que ésta se hubiera fortalecido, pero tal política no ha evolucionado gran cosa en los últimos seis años.

Al margen de tales incertidumbres, la intervención de los servicios de aduana se limitará exclusivamente al comercio de la Comunidad con terceros países y a partir de 1993, se reforzará la vigilancia de las fronteras exteriores. La abolición de las fronteras físicas implica, en este contexto, la redefinición del papel de los servicios aduaneros nacionales y la readaptación profesional de los agentes de dichos servicios.

Habrá que determinar si estos últimos seguirán siendo nacionales y dependientes de los ministerios de hacienda, como en la actualidad, o sí constituirán el primer servicio integrado de esa índole en la Comunidad. En todo caso, respecto de los agentes de aduana, habrá que intervenir no a favor de un Estado miembro, si no en el de toda la Comunidad. Conforme a esa lógica, el Consejo aprobó en marzo de 1991 el Programa Matthaeus, cuyo objetivo es infundir a los 22 000 funcionarios en cuestión un "espíritu europeo" mediante intercambios, una formación profesional complementaria y cursos de idioma intensivos.

Este programa tiene la singularidad de permitir que un agente de aduanas se desempeñe como autoridad oficial aunque sea funcionario de otra nacionalidad. Sin embargo, esta "intercambiabilidad" dista de haberse alcanzado tanto a nivel humano como estructural. En efecto, existen grandes disparidades de un Estado miembro a otro, como por ejemplo en materia de informatización de los servicios. Asimismo, se plantea el problema de la "impermeabilidad" de las fronteras extracomunitarias ante la eventualidad de controles cuya vigilancia varía de un país a otro. Para ello, la Comisión elaboró a comienzos de 1990 propuestas tendientes a la adopción de un código aduanero comunitario, con el fin de lograr la unidad conceptual que requiere una legislación sobre la materia.

A diferencia de los obstáculos físicos, las barreras técnicas se concretan dentro del país que recibe las mercancías, una vez que se han cruzado las fronteras. Su objetivo es exigir que los productos nacionales e importados se ajusten a normas o reglas técnicas y cualitativas correspondientes a condiciones de higiene, seguridad, protección del ambiente y de los consumidores. Las fronteras técnicas poseen un efecto doblemente negativo: no sólo implican costos suplementarios como las fronteras físicas, sino que distorsionan además los sistemas de producción. Su presencia impide las economías de escala, ya que las empresas prefieren circunscribirse a los mercados nacionales.

Las normas y reglamentaciones técnicas, que durante mucho tiempo permanecieron intactas contra toda injerencia comunitaria, han experimentado un desmantelamiento espectacular desde 1987, merced al reemplazo del principio de armonización, que requiere la adopción de decisiones unánimes, por el de reconocimiento mutuo de normas y reglas. Conforme a este nuevo enfoque, los Estados miembros se limitan a definir unánimemente

sólo las exigencias fundamentales en materia de protección del medio ambiente, la salud y la seguridad de los consumidores, sin tener en cuenta todos los elementos de un mismo producto.

Sin embargo, algunos productos siguen sujetos al criterio de armonización. En materia de abonos, productos químicos, cosméticos, tractores, productos farmacéuticos y alimentarios las labores están a punto de concluir.

### 3. La libertad de prestación y de establecimiento en los servicios

Los avances en la perspectiva de la unificación del mercado de servicios han sido mucho más lentos que los relativos al mercado de bienes. Ahora bien, la liberalización de los servicios suele condicionar la competitividad industrial y su participación es predominante en la actividad económica europea (más de 60% del valor agregado).

A priori, la internacionalización de una actividad puede hacerse de dos maneras diferentes: mediante el comercio o al desplazamiento. Pero mientras esas dos formas son equivalentes en el caso de los bienes, en el caso de los servicios predomina la segunda. (Véase *Commerce international: la fin des avantages acquis*, 1989.) En efecto, lo característico de los servicios es que su producción y consumo son simultáneos y no pueden, por consiguiente, almacenarse, de modo que el comercio internacional de servicios sólo puede efectuarse de tres maneras:

a) desplazamiento del productor (transporte, ingeniería;
b) desplazamiento del consumidor (viajes);
c) suministro a distancia (telecomunicaciones y prestaciones como los seguros).

El desplazamiento del productor o del consumidor sólo ocurre en algunos servicios muy particulares. En cuanto al suministro a distancia, que se desarrolla con el auge de las nuevas tecnologías de la telemática, sigue siendo limitado por el hecho de que en la mayoría de las actividades de servicios nada sustituye el contacto humano.

A las dos formas de internacionalización de los servicios corresponden dos tipos de liberalización: la libre prestación debe favorecer el comercio internacional en aquellos casos particulares que permitan su desarrollo, mientras que la libertad de establecimiento debe garantizar el desplazamiento de todas las actividades de servicios.

La libre prestación de servicios se define como la posibilidad que se ofrece, tanto a toda empresa de la Comunidad de ejercer su actividad en beneficio de clientes de otros Estados miembros sin que ésta se halle radicada en dichos Estados, como a todo súbdito de ella de recurrir a una empresa legalmente establecida en cualquier Estado miembro. La libre prestación de servicios, reconocida en el Tratado de Roma, ya se aplica ampliamente, si bien algunas prestaciones siguen sujetas a una reglamentación excesiva, tanto en las esferas del transporte, que es objeto de un esfuerzo específico en la construcción del mercado único (véase el párrafo siguiente), como en la de los seguros (véase el punto 2, de la sección E, del capítulo I).

La libertad de establecimiento plantea el problema de la libre circulación de los factores de producción. Consiste en la facultad que tiene cualquier agente económico de un Estado de la Comunidad de constituir y administrar una empresa o ejercer su profesión en otro país miembro de ella según las condiciones de consentimiento definidas por la legislación del

país de origen. Ello implica que este consentimiento goce del reconocimiento mutuo de parte del país receptor. Para los particulares, la libertad de establecimiento se ha visto dificultada por la falta de reconocimiento recíproco de los títulos y de las calificaciones en la mayoría de las profesiones, aunque este obstáculo se halla en vías de superación (véase el punto 2, de la sección F, del capítulo I); para las empresas, dicha libertad se ha visto frenada por la inexistencia de un derecho común de sociedades, pero sobre todo por la estricta compartimentación de los servicios financieros, que actualmente deben ceder su lugar a un mercado único de capitales (véase la sección E, del capítulo I).

## B. DESREGLAMENTACION DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE

La excesiva reglamentación de los servicios de transporte, así como su carácter estratégico para la libre circulación de personas y mercancías, justifican el esfuerzo particular volcado hacia este sector. En este caso, las medidas adoptadas se refieren básicamente al transporte vial, aéreo y ferroviario, ya que el transporte marítimo está mucho menos reglamentado y el fluvial sólo interesa a algunas regiones.

### 1. El transporte por carretera

En la esfera del transporte vial las restricciones no son solamente cuantitativas, como es el número limitado de autorizaciones para el transporte interestatal de mercancías, sino que van acompañadas de restricciones cualitativas, como son los reglamentos de seguridad.

Las decisiones adoptadas por el Consejo en 1986, que preveían entre otras cosas un aumento anual de 40% del número de autorizaciones de transporte vial hasta 1992, sólo se materializaron a partir de 1988 debido a la obstrucción de Alemania. Este país exigía que, paralelamente con la liberalización del transporte vial, se armonizaran las demás esferas que siguen afectadas por distorsiones de la competencia, básicamente la tributación (peajes que se cobran especialmente en las autopistas francesas e italianas, impuestos que afectan a los vehículos, etc.).

Durante la reunión del Consejo de Ministros de junio de 1988 se progresó notablemente hacia una mayor apertura del sector. La decisión de aumentar en 40% las cuotas de las licencias comunitarias (1986) entró en vigor para los años 1988 y 1989. Este ritmo de crecimiento se mantuvo en los años subsiguientes y su consecuencia inmediata ha sido un aumento espectacular de la cuota comunitaria en los últimos años.

Sin embargo, los avances más importantes se produjeron durante la reunión del Consejo en 1989, en que se decidió suprimir, a partir del 1º de enero de 1993, todas las restricciones cuantitativas al transporte vial interestatal de mercancías.

Además, a contar de la misma fecha, el cabotaje por carretera (transporte de mercancías por un Estado distinto del territorio nacional) se hará de manera totalmente libre. Con ese fin, se aplicarán medidas transitorias, comenzando por la concesión de 15 000 licencias por dos meses pagaderas mensualmente y válidas a partir de julio de 1990. El porcentaje de aumento anual dependerá del crecimiento del tráfico, pero no será inferior a 10%. Hay cláusulas de salvaguarda previstas para ciertas regiones a fin de evitar que las licencias se

utilicen exclusivamente para el cabotaje en algunos Estados miembros (se establece un tope de 30% de las licencias de cabotaje para un solo Estado miembro). Por último, los camioneros deberán acatar las normas del Estado donde ejercen el cabotaje en relación con los precios, el peso y las dimensiones, las normas de circulación, el tiempo de conducción y el IVA.

Asimismo, se ha dado un primer paso hacia la armonización de las condiciones de trabajo de los transportistas europeos. Se trata de la aprobación de una directiva, en diciembre de 1990, sobre la longitud de los vehículos pesados. A partir de enero de 1992, el camión europeo podrá medir hasta 18.35 metros y transportar dos contenedores. Se han establecido normas sobre la longitud de la cabina, del acoplado y del propio tren.

El progreso que supone el conjunto de esas directivas para el transporte por carretera es sin duda importante, pero dista de provocar una verdadera apertura de dicho sector. En efecto, mientras no se resuelve el problema de la armonización tributaria, el mercado no contará con un verdadero marco competitivo. A guisa de ejemplo, se puede mencionar el caso de un transportista francés con un camión de 38 toneladas que paga una patente de 3 500 francos y circula gratuitamente por las autopistas alemanas, mientras que su colega allende el Rhin paga un impuesto de circulación anual de 14 000 francos en su país, sin incluir los peajes pagados en Francia. Asimismo, el impuesto al gasóleo varía de 1 812 francos en el Reino Unido a 697 francos en Italia.

Con el objeto de instaurar, por una parte, una competencia más sana y aumentar el gravamen al transporte vial para sufragar el costo de infraestructura y estimular, por otra, la reducción de las emisiones de dióxido de carbono (véase el punto 1, de la sección C, del capítulo I), la Comisión había propuesto una banda de impuestos al consumo. El 24 de junio de 1991, en la reunión del Consejo de Ministros de Hacienda destinada a examinar la tributación indirecta (véase el punto 3, de la sección D, del capítulo I), los Doce llegaron a un acuerdo político sobre determinado número de tasas mínimas. Respecto de los productos derivados del petróleo, la tasa mínima por 1 000 litros será de 337 unidades monetarias europeas (ecus) para la gasolina con plomo, 287 ecus para la gasolina sin plomo, 245 ecus para el gasóleo destinado al transporte, nula para el gasóleo destinado a la calefacción y 13 ecus para el combustóleo pesado. El acuerdo prevé una derogación temporal para Grecia y Luxemburgo (195 ecus).

## 2. El transporte aéreo

La gran mayoría de las compañías aéreas intracomunitarias pertenecen a los Estados miembros, cuyas direcciones de aviación civil protegen la empresa nacional. Una de las razones principales que justifican esa protección es la necesidad que tienen las compañías de obtener grandes utilidades para mantener un elevado nivel de seguridad. Por otra parte, salvo en los Estados Unidos, la aviación civil constituye un sector fuertemente protegido en todo el mundo.

Actualmente, la fijación de las tarifas aéreas entre dos Estados miembros está a cargo de las direcciones de aviación civil respectivas, las que sólo dan su aprobación después de haber obtenido el consentimiento de su compañía nacional. Sólo una compañía por país está autorizada para realizar vuelos entre ambos estados y las tarifas y la capacidad de transporte en vigor deben ser idénticas para los dos transportistas.

En materia de carga aérea, el Consejo aprobó en diciembre de 1990 un reglamento que liberaliza las tarifas y el acceso al mercado a partir del 1º de enero de 1991. Respecto del transporte de pasajeros, los Doce aprobaron en junio de 1990 la segunda fase de liberalización del transporte aéreo para 1992, que apunta a establecer condiciones que favorezcan la adaptación de las compañías antes de la apertura integral del sector en 1993. Se han definido tres zonas de precios (tarifa normal, reducida y económica).

Por otra parte, a partir del 1º de enero de 1993, ya no será necesario que los dos Estados miembros interesados acepten las tarifas, pues bastará con el aval de un solo gobierno. De modo que para impedir que comience a regir una nueva tarifa, ambos países tendrán que rechazarla de común acuerdo. De lo contrario, el que esté disconforme, si prueba que se trata de una venta con pérdida desleal, puede invocar la cláusula de salvaguarda, que se refiere únicamente a las tarifas cuestionadas que sean inferiores en 20% al menos a las vigentes en la temporada anterior.

El acceso al mercado se facilita igualmente mediante la reducción de la parte reservada a una compañía en una línea determinada. En 1987 el reparto de asientos de 50/50 entre las dos compañías de dos Estados miembros varió a 60/40 y una de ellas puede, por lo tanto, utilizar hasta 60% de los asientos entre los dos países. Esta limitación desaparecerá progresivamente al ritmo de 7.5% de los asientos suplementarios por año desde ahora hasta 1993.

En julio de 1991, la Comisión formuló sus propuestas en relación con la tercera y última etapa de la liberalización del sector. Se prevé que la apertura de los mercados se logrará con la entrada en vigor, sin limitación alguna, de la "quinta libertad" y del "cabotaje", tanto para el transporte de pasajeros como para el de carga. La extensión a toda la CEE de la norma de la quinta libertad permitirá a un transportista embarcar pasajeros de un país distinto del lugar de matrícula para trasladarlos a un tercer país. En el caso de la libertad de cabotaje, un transportista podrá cubrir vuelos dentro de un mismo país aunque su nacionalidad sea distinta.

La última parte del proyecto de la Comisión se refiere a un derecho común de establecimiento y obtención de derechos de tráfico. Habrá que definir requisitos comunes para que los transportistas puedan operar en todo el territorio comunitario sin restricciones, con un documento único emitido por las autoridades nacionales. Entre los criterios económicos, la compañía deberá desempeñar sus actividades fundamentales y tener su sede en el país emisor de la licencia y la mayoría de su capital deberá estar bajo control de los Estados de la CEE o sus nacionales (ninguna participación extranjera podrá exceder de 24%).

### 3. El transporte ferroviario

La fijación de las tarifas internacionales mediante negociaciones bilaterales y el reparto del producto entre las compañías nacionales participantes confieren al transporte ferroviario un carácter singular que recuerda el caso de la aviación civil. Puesto que la liberalización del sector en el marco del mercado único se encuentra todavía sólo en la etapa conceptual, este medio de transporte continúa siendo una de las esferas más cerradas de la construcción europea.

En noviembre de 1989, la Comisión propuso una estrategia centrada en tres puntos: la liberalización de los ferrocarriles, el desarrollo de altas velocidades y el transporte combinado. La propuesta relativa al tren europeo de gran velocidad progresó rápidamente

mediante la adopción, en diciembre de 1990, de un plan maestro proyectado al año 2010. Se trata de la construcción de 9 000 kilómetros de nuevas vías y el acondicionamiento del tendido existente a las altas velocidades (15 000 kilómetros) y a la interconexión (12 000 kilómetros).

La red europea del tren de gran velocidad se propone lograr, dentro de los próximos 20 años, un producto industrial común: el STEP (Speed Transport European Product, producto europeo para el transporte veloz) tanto en la esfera de la infraestructura como del material rodante y la señalización. Los expertos han determinado un centenar de elementos constitutivos, que se han clasificado en función de su importancia y la urgencia con que deben armonizarse.

El reglamento sobre la liberalización del transporte combinado se aprobó oficialmente en marzo de 1991. Los transportistas por carretera podrán llevar en adelante sus mercancías al tren y recuperarlas en el Estado miembro de destino. Hasta ahora, la intervención de dos transportistas distintos (uno del país de salida y otro del país de llegada) hacían que el transporte combinado fuera poco atrayente.

La política propuesta por la Comisión en 1989 para liberalizar los ferrocarriles ha tardado en aplicarse, pues preconiza un cambio radical de prácticas seculares. Para racionalizar estos servicios, hay que disociar la propiedad de la infraestructura, que corresponde al Estado, de aquella de su explotación a cargo de las compañías. Actualmente, el déficit creciente de estas últimas obliga a una masiva intervención estatal para cubrir sus deudas. Los subsidios concedidos con este fin para la CEE en su conjunto ascienden a 20 000 millones de ecus anuales.

En junio de 1991 el Consejo del Transporte suscribió un acuerdo relativo al proyecto de directiva propuesta por la Comisión. Por consiguiente, en el futuro las empresas ferroviarias deberán efectuar una separación contable entre las actividades vinculadas a la infraestructura y aquellas ligadas a la explotación, susceptibles de privatizarse en el largo plazo. De esta manera, al hacerse cargo los Estados de las primeras, las compañías estimuladas por la competencia podrán aspirar nuevamente a obtener una rentabilidad económica. Conforme a esta futura directiva, las asociaciones internacionales de compañías ferroviarias de la Comunidad tendrán derecho a acceder a las redes de los Estados miembros.

## C. INFRAESTRUCTURA Y CONTRATOS PUBLICOS

### 1. El ordenamiento de las redes transeuropeas

Más allá de la desreglamentación, la reorganización del transporte ferroviario a escala comunitaria se inscribe en el marco de un vasto proyecto de redes transeuropeas. Si se parte del principio que el mercado único será una realidad en 1993, dicho proyecto apunta a establecer un reequilibrio, dentro de una gran perspectiva, entre las regiones centrales y periféricas de toda Europa, mediante el reforzamiento de los vínculos de la CEE con los países de la AELC, por una parte, y los de Europa oriental, por otra. Los enlaces ferroviarios, la red de autopistas y el transporte marítimo forman parte de ese proyecto con tanta propiedad como las telecomunicaciones, los sistemas de control del espacio aéreo, las interconexiones eléctricas, los gasoductos y la formación profesional a distancia.

En 1983, 14% del transporte internacional intracomunitario se hacía por ferrocarril, 42% por vías navegables y 44% por carreteras. Cinco años después, es decir en 1988, los porcentajes correspondientes a los dos primeros medios de transporte sólo llegaban a 13 y 38%, respectivamente, mientras que el último había subido a 49%. Ahora bien, esta mala distribución y su tendencia evolutiva pueden provocar una parálisis del transporte intracomunitario a muy corto plazo.

De acuerdo con el informe del grupo de expertos "Transport 2000 Plus", designado por la Comisión, el transporte experimentará una evolución difícil de controlar cuando el mercado único se convierta en una realidad y las corrientes de intercambio entre las distintas partes de Europa aumenten masivamente. La demanda de transporte crecerá con mayor rapidez que el desarrollo de la infraestructura, lo que puede afectar el crecimiento económico, el medio ambiente y el equilibrio entre el centro y la periferia de Europa.

Aunque para los próximos 20 años se prevé una duplicación del tráfico comunitario, las inversiones destinadas actualmente a obras de infraestructura no alcanzan a 1% del producto interno bruto de los Doce. El informe del grupo "Transport 2000 Plus" subraya que existe una verdadera carencia de política comunitaria en materia de transporte en el sentido del Tratado de Roma y que falta un estudio global de la economía del sector. Pero, aunque en un comienzo la organización de esos servicios se haya concebido para situaciones locales, regionales o nacionales, los Doce deben hallar soluciones para reforzar las obras de infraestructura en toda la Comunidad y unificar las normas.

Las labores relativas a la armonización y el mejoramiento de la infraestructura comunitaria han constituido el centro de las preocupaciones europeas durante 1991. Los Doce se preparan así para intensificar el comercio en el marco del mercado único, pero los servicios de transporte siguen siendo un sector muy compartimentado a causa de las disparidades de las reglamentaciones nacionales. En efecto, debido al rechazo del cabotaje, inscrito sin embargo en el Tratado de Roma desde 1967, el 30% de los camiones circulan vacíos en el tráfico internacional, la utilización de la infraestructura ferroviaria es objeto de monopolios, mientras que el control del tráfico aéreo se considera un asunto estrictamente nacional.

Para la puesta en ejecución del proyecto de redes transeuropeas, la Comisión definió a fines de 1990 cinco orientaciones: 1) elaboración de planes maestros (como el propuesto para los trenes de gran velocidad); 2) creación de un marco jurídico favorable a las iniciativas; 3) fortalecimiento de los programas de normalización para todas las formas de transporte y las telecomunicaciones; 4) concesión de una "declaración de utilidad europea" a los proyectos propuestos, y 5) participación de todos los agentes públicos y privados en una reflexión integrada sobre el desarrollo de las redes.

En noviembre de 1990, de conformidad con la lógica de las futuras redes transeuropeas, el Consejo adoptó un reglamento relativo a la puesta en marcha de un programa de acción plurianual (1990, 1991 y 1992), con miras a concretar el mercado integrado del transporte. Dicho programa, que entró en vigor en 1990, dispone de una asignación financiera no despreciable. Consta de una lista inicial de proyectos prioritarios, de criterios para seleccionar otras prioridades y permite conceder a los proyectos escogidos una declaración de utilidad europea para que puedan obtener fácilmente financiamiento público y préstamos.

Para obtener la concesión mencionada, los proyectos deberán cumplir con las siguientes condiciones: suprimir los estrangulamientos; integrar los enclaves y las zonas situadas en la periferia de la Comunidad; reducir los gastos inherentes al tráfico en tránsito;

mejorar los enlaces entre los corredores terrestres y marítimos y estructurar enlaces de calidad entre los principales centros urbanos.

Desde noviembre de 1990 se estableció una lista de proyectos prioritarios, en que deberán incluirse las propuestas individuales de los Estados miembros:

a) Contribución a la red ferroviaria de gran velocidad:
   i) enlaces: París-Londres-Bruselas-Amsterdam-Colonia y empalme hacia otros Estados miembros;
   ii) enlaces: Sevilla-Madrid-Barcelona-Lyon-Turín-Milán-Venecia;
   iii) enlaces: Oporto-Lisboa-Madrid;
b) Eje del tránsito alpino (eje del Brennero);
c) Contribución a la red de transporte combinado de interés comunitario;
d) Enlaces viales transpirenaicos (Somport);
e) Eje vial hacia Irlanda;
f) Enlaces escandinavos;
g) Refuerzo de enlaces terrestres en Grecia.

El apoyo financiero de la Comunidad a esos proyectos se traducirá en subvenciones con un tope de 25% del costo del proyecto (50% en caso de estudios preparatorios). El monto asignado en el presupuesto de 1990 es de 60 millones de ecus, mientras que para 1991 se han previsto 105 millones de ecus.

Además, la Comisión contempla emplear un nuevo criterio de tarificación de la infraestructura, en que el usuario asuma el costo de los factores externos (medio ambiente, seguridad, energía) mediante gravámenes tributarios más o menos elevados según el medio de transporte. A guisa de ejemplo, los impuestos viales serán probablemente mayores que otros porque los usuarios de las carreteras consumen mucho más energía y contaminan considerablemente el medio ambiente.

## 2. La apertura de los contratos públicos

Mientras que las futuras redes transeuropeas, por su propia naturaleza, interesan básicamente a toda la Comunidad, no ocurre lo mismo con los gastos actuales de los Estados miembros. Muy por el contrario, los contratos públicos han constituido una esfera exclusivamente nacional hasta hace pocos años. Dos directrices comunitarias, relativas a las obras públicas y los suministros, adoptadas en los años setenta, se proponían coordinar los procedimientos nacionales de adjudicación de contratos mediante la introducción de un mínimo de normas comunes. Estas fueron deliberadamente burladas o pasadas por alto por las autoridades adjudicadoras, que hasta el presente han preferido siempre inclinarse por lo nacional.

Solían cometerse numerosas infracciones como la no publicación de los llamados a licitación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, el recurso abusivo a los procedimientos de adjudicación excepcional, la exclusión ilegal de los licitadores originarios de otros países miembros, la discriminación al momento de verificar las compatibilidades con las condiciones exigidas, etc. En la mayoría de los casos, el comprador jugaba un papel considerable en la elección de su contratista (sobre todo mediante el subterfugio de recurrir al procedimiento del acuerdo mutuo) y ello se generalizaba a toda la Comunidad.

De modo que no se observaron en absoluto las directivas de la Comunidad que propiciaban la adjudicación competitiva de los contratos. Además, éstas no regían para los sectores excluidos de los acuerdos del GATT, como las telecomunicaciones, el transporte, la energía y el agua, que comprenden por sí solos más de la mitad de los contratos públicos.

Existen tres directivas, aprobadas desde finales de los años ochenta, que han abierto una nueva era en materia de contratos públicos en el seno de la CEE. Las dos primeras que entraron en vigor a comienzos de 1989 y 1990, abrieron respectivamente a la competencia las adquisiciones públicas de suministros y las obras públicas. La última, aprobada por el Consejo de ministros de industria el 22 de febrero de 1990, constituye en sí misma una verdadera revolución, porque alude a los famosos "sectores excluidos" ajenos, hasta ahora, a toda competencia internacional.

A fin de asegurar la transparencia de los contratos, las dos primeras directivas prevén la introducción de un sistema de información bastante complejo:

a) en lo sucesivo, la autoridad adjudicadora deberá publicar anualmente su programa y su calendario de adquisiciones;
b) los poderes públicos están obligados a mencionar las normas técnicas europeas o al menos internacionales en sus pliegos de condiciones;
c) el plazo de presentación de ofertas y recepción de postulaciones se ha extendido considerablemente;
d) los adjudicadores deben publicar el resultado de las ofertas en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas;
e) finalmente, los Doce deberán presentar anualmente un informe estadístico relativo al conjunto de contratos de obras y suministros que hayan sido adjudicados.

Ambas directivas rigen para los contratos con un valor mínimo de 200 000 ecus para los suministros y de 1 millón de ecus para las obras. Por otra parte, las regiones más desfavorecidas de la Comunidad (decadencia industrial o retrasos de desarrollo) podrán seguir prefiriendo a las empresas locales en la adjudicación de contratos hasta el 31 de diciembre de 1992.

La tercera directiva, aprobada por el Consejo y que se someterá próximamente a votación en el Parlamento Europeo, abrirá a la competencia comunitaria, e inclusive internacional, las adquisiciones de suministros y la ejecución de obras en la mayoría de los contratos públicos relativos al agua potable, la energía, el transporte y las telecomunicaciones a partir del 1º de enero de 1993, salvo en España (1996), Grecia y Portugal (1997). Sin embargo, hay algunas esferas de gran importancia, como determinados contratos de compra de energía (gas, electricidad), así como el transporte aéreo y marítimo, que quedan excluidos del campo de aplicación de la directiva.

Se aplicará tanto a los organismos públicos como a las entidades privadas que gozan de derechos especiales o exclusivos concedidos por los Estados. Sólo estarán afectos los contratos de obras por un valor superior a 5 millones de ecus, en tanto que para los contratos de suministros en general y para el sector particular de las telecomunicaciones, se han establecido valores mínimos de 400 000 ecus y 600 000 ecus, respectivamente.

Esta directiva tiene no sólo la particularidad de abrir sectores excluidos hasta entonces de la competencia internacional por los acuerdos del GATT, sino sobre todo de establecer la noción de preferencia comunitaria. Esta prevé, por una parte, que si la oferta proveniente

de una sociedad no comunitaria representa menos de 50% del valor agregado originario de la CEE, la autoridad adjudicadora tendrá el derecho de desecharla. Por otra parte, si compiten varias ofertas equivalentes (es decir, que no presenten una diferencia de precios superior a 3%), la oferta comunitaria tendrá preferencia obligatoriamente.

Esta noción de preferencia comunitaria no debe, sin embargo, asimilarse a la idea de una fortaleza europea. En efecto, se trata de sectores en que la falta de competencia es prácticamente universal. Por ejemplo, en los países de la AELC se aplica una diferencia de precio de 10%, mientras que en los Estados Unidos esa diferencia varía entre 6 y 25%, según los estados.

La aprobación de esas tres directivas cuestiona todas las normas de mercados compartimentados hasta ahora. Sin embargo, es indudable que la apertura real de los contratos públicos a la competencia comunitaria tardará en producirse. En efecto, actualmente, 98% de los contratos públicos europeos se conceden a una empresa nacional. Las autoridades nacionales y locales que los conceden hacen gala de una gran inercia en su comportamiento y los Estados miembros no muestran mucho entusiasmo en reprochársela. De acuerdo con estudios recientes de la Comisión, de las 3 000 adjudicaciones de contratos que se han producido en los últimos años, en 900 se han cometido múltiples infracciones a las normas comunitarias.

Una cuarta directiva, aprobada por el Consejo Europeo en 1990, persigue corregir esta situación de hecho mediante la instauración en todos los Estados miembros de vías de recurso jurídicas o administrativas para exigir la correcta aplicación de las directivas de apertura a la competencia. Ese texto, que comenzará a regir el 21 de diciembre de 1991, prevé que las empresas que se consideren injustamente marginadas de una adjudicación de contrato podrán obtener mediante una orden judicial sumaria que se interrumpa el procedimiento de concesión y que les sean pagados eventualmente daños y perjuicios.

Esta directiva, que no abarcaba a los sectores excluidos, acaba de ser complementada, en junio de 1991, por otra que concede los mismos derechos a las empresas interesadas en los contratos públicos del agua, el transporte, la energía y las telecomunicaciones, cuya entrada en vigor está prevista para enero de 1993.

Sin embargo, el problema sigue siendo complejo. En principio, las empresas que se consideren injustamente marginadas tendrán derecho de apelar ante una autoridad judicial nacional o directamente ante la Comisión, la que decidirá si interviene ante el Estado miembro interesado o designa un mediador para buscar una solución amistosa. Los adjudicadores de contratos públicos no sólo están representados por las autoridades, sino también por sociedades privadas. Pero sucede que las legislaciones anglosajonas en particular no autorizan a un juez a inmiscuirse fácilmente en los asuntos de las sociedades privadas.

La solución propuesta por la Comisión consiste en establecer un sistema de auditoría. Para las sociedades privadas afectas a la directiva, un contralor, que pueda ejercer esta profesión a título liberal, examinaría los documentos relativos a las adjudicaciones de contratos de la sociedad y, una vez al año, presentaría un informe a las autoridades acerca de la manera en que la sociedad en cuestión aplica las directivas comunitarias.

Los contratos públicos de servicios son menos transparentes que los de bienes ya que en estos casos proliferan oficinas y empresas consultoras cuyos objetivos no están necesariamente vinculados al desempeño económico. Los esfuerzos de la Comisión se centran en formular propuestas de directivas que obliguen a las autoridades a señalarle cuáles

son los servicios que no les atañen primordialmente y para los que han establecido un departamento interno, o se remiten a otra autoridad fuera del marco de toda competencia exterior.

El único texto comunitario que existe actualmente sobre el tema es una propuesta de directiva, aprobada por la Comisión en septiembre de 1990, que tendría por objeto, a partir de marzo de 1992, hacer que se publiquen en el Diario Oficial de la Comunidad las licitaciones para la adquisición o concesión de servicios públicos que revistan importancia suficiente. En general, las directivas descritas para las mercancías se aplicarán igualmente al sector servicios que controla la administración pública y englobarán a unas 15 modalidades: reparaciones, mantenimiento, transporte, seguros, informática, contabilidad, estudios de mercado, publicidad, vialidad, recolección de desperdicios, etc.

Se trata de servicios que se consideran prioritarios en razón de su potencial de convertirse en operaciones transfronterizas. Debido a que los debates entre los Doce en relación con esta propuesta son muy recientes, tal vez la lista se reduzca. Sin embargo, la Comisión tiene el propósito de estudiar en los próximos años la evolución de los servicios que no figuren en el texto mencionado.

## D. ARMONIZACION DE LA TRIBUTACION INDIRECTA

La tributación es la esfera en que la construcción del mercado único experimenta el mayor número de dificultades. La obligación de adoptar decisiones por unanimidad contribuye a la complejidad de los procedimientos de integración. En este campo, es necesario que se produzca una convergencia de las legislaciones nacionales para precaverse de las distorsiones de la competencia y de los fraudes potenciales. En general, se piensa que la apertura real de las fronteras pasa por una armonización estricta de las tasas tributarias indirectas, pues los consumidores se mostrarían sensibles a las diferencias significativas entre ellas.

Sin embargo, la competitividad de las firmas depende también de los gravámenes tributarios que las afectan. Parte de éstos corresponde al financiamiento de los regímenes de protección social y las tasas de las contribuciones patronales son más o menos elevadas de un país al otro. De modo que el debate acerca de los gravámenes sociales se relaciona más bien con el reparto de su carga entre las empresas, las familias, y el Estado que con su monto. Los Estados miembros utilizan estrategias diferentes: un mutualismo muy difundido basado en la tributación en el Reino Unido (en que las familias participan en gran medida en la protección social), el recurso al ahorro de los asalariados y de las empresas en Alemania y una fuerte participación empresarial en Francia y en Italia. En suma, si se considera que las disparidades tributarias de los países son susceptibles de obstaculizar la realización del mercado interior, el esfuerzo comunitario deberá tender a cubrir en el futuro la totalidad de los impuestos (véase CEPII/OFCE, 1991).

### 1. Las disparidades actuales

En 1967, se adoptó el IVA como el impuesto indirecto principal del sistema tributario europeo. Por su índole, es el único capaz de garantizar la neutralidad de la tributación indirecta desde el punto de vista de los intercambios comerciales intracomunitarios. La

neutralidad interna exige que el monto del impuesto que se agrega al precio de venta de los productos sea el mismo sin importar el recorrido que realiza el producto desde la fase de producción hasta la venta al consumidor final. Por su parte, la neutralidad externa exige que el mismo monto impositivo se agregue a productos similares, ya sea que se fabriquen en el país o se importen.

Esta limitación es de particular importancia en el marco de una unión económica perdurable, que exige una competencia leal desde el punto de vista tributario entre los asociados. La adopción común del IVA no sólo aseguró la longevidad del mercado común, sino que permitió también modernizar y simplificar la tributación indirecta en Europa a finales de los años sesenta. Los mecanismos impositivos indirectos vigentes en los Estados miembros de la CEE son, en consecuencia, muy similares en la actualidad, y las diferencias importantes resultan básicamente de la disparidad del nivel de tasas aplicado.

El conjunto de principios y definiciones relativos a la aplicación del IVA se ha elaborado a nivel comunitario y ha sido objeto de varias directivas. Las diferencias normativas pueden resumirse en tres puntos:

a) la clasificación de los productos según las diferentes tasas varía de un país a otro. En varios Estados miembros hay algunos productos exonerados que deberían estar afectos al impuesto de conformidad con la clasificación de la Comisión;
b) los impuestos que pueden deducir las empresas excluyen a veces el IVA pagado por algunos productos;
c) los plazos concedidos para presentar las declaraciones y efectuar los pagos son variables.

Las diferencias normativas entre los sistemas nacionales respecto al IVA podrían suprimirse progresivamente sin mayores dificultades, aun cuando algunas adaptaciones resulten relativamente complicadas y costosas. Las diferencias importantes entre los distintos niveles de impuestos aplicados a los mismos productos plantean problemas de armonización más complejos.

La tasa normal aplicada a la mayoría de los productos varía entre 12% (Luxemburgo y España) y 23% (Irlanda). En ocho Estados miembros rige una tasa que oscila entre 14 y 19%. Dinamarca es el único país que ha dispuesto una tasa única de aplicación universal (22%). Muchos países utilizan un sistema que incluye diversas tasas reducidas, mientras que el Reino Unido, Irlanda y Portugal no gravan algunos productos de primera necesidad. Finalmente, seis de ellos (Bélgica, Francia, Grecia, Italia, Portugal y España) aplican una sobretasa a los bienes suntuarios y, a menudo, a los automóviles.

Los problemas que plantea la armonización de la tributación indirecta van más allá de las complejidades técnicas, y sigue siendo el asunto más difícil de la unificación europea, porque toda armonización implica renunciar a la soberanía nacional. En efecto, en todos los países de la Comunidad, el IVA constituye un impuesto importante que asegura, en general, entre 15 y 20% del total de los ingresos fiscales y parafiscales y a menudo casi un tercio de los ingresos del Estado. Sin embargo, las diferencias son tan grandes que mientras en Luxemburgo o Italia el IVA sólo representa un 20% de esos ingresos en Francia ese porcentaje se duplica.

Los impuestos al consumo constituyen el otro elemento de la tributación indirecta, y tal como el IVA, representan una parte importante de los ingresos fiscales de los países europeos, aunque su estructura varía considerablemente de un país a otro. Es así como respecto a los derivados del petróleo hay países que, como Alemania y el Reino Unido

particularmente, aplican tasas relativamente moderadas a la gasolina aunque sin favorecer al gasóleo, mientras que otros como Francia e Italia, gravan más la gasolina, pero aplican tasas reducidas al gasóleo.

Para las bebidas alcohólicas, la estructura de las tasas tiende a favorecer sistemáticamente a los productos locales y las diferencias tributarias son más acentuadas. En el norte de la CEE (Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido) las tasas son muy altas, en el centro (Bélgica, Países Bajos, Alemania y Francia) son moderadas, y las más bajas se dan en el sur (España, Italia, Grecia y Portugal).

El impuesto al tabaco tiene una distribución más homogénea, y su porcentaje en el precio final de los cigarrillos suele variar entre 70 y 75%. Sin embargo, también en este caso, la estructura impositiva enfrenta a países productores e importadores.

## 2. La elección del lugar de tributación

El debate sobre la armonización de los regímenes de tributación indirecta en Europa dura desde 1987. De conformidad con el Acta Unica, los sistemas tributarios de los Doce deben evolucionar según los principios de la abolición de los controles fronterizos y la supresión de la mayoría de las demás barreras. Para los consumidores, ello implica la libertad de abastecerse donde les plazca sin someterse a controles fronterizos para pagar impuestos. Por ejemplo, para los viajeros que son nacionales de la Comunidad, el 1º de enero de 1993 se suprimirán totalmente las franquicias tributarias entre los Doce. Respecto de las empresas, el mercado único debe traducirse en la homogeneización de las normas a fin de que se hallen en las mismas condiciones de competencia cuando envían sus productos a los diferentes destinos.

En la Comunidad, en relación con las corrientes de intercambio, el paso por aduana es actualmente la instancia en que se paga el impuesto sobre el valor agregado (IVA). Se aplica la tasa del país importador, es decir, del país donde la mercancía será utilizada o consumida. En el caso de un mercado único, donde los intercambios entre Estados miembros se asimilarán a las compras y ventas dentro de un mismo país, deberían desaparecer las nociones de importación y exportación. En términos más sencillos, el principio de territorialidad que constituye la base de los actuales sistemas del IVA ya no tendría razón de ser.

En este caso, el pago del IVA debería hacerse como si se efectuara dentro de un mismo país, es decir, al momento de la compra y pagando la tasa del país productor con la ventaja de suprimir los controles fronterizos para recaudarlo. La Comisión había defendido esta lógica cuando presentó sus primeras propuestas, y aseguró a las autoridades nacionales que ninguna empresa saldría perjudicada, puesto que el IVA pagado en el extranjero en el lugar de adquisición se deduciría en las declaraciones presentadas al fisco de su país.

Los Estados miembros criticaron enérgicamente esta lógica, aduciendo que si bien disminuirían las distorsiones de la competencia por la aproximación que induciría el sistema, los riesgos de fraude aumentarían, en cambio, considerablemente mientras persistiera la diversidad de autoridades tributarias: en razón de la índole misma de este impuesto, las empresas pagan el IVA sobre sus ventas, pero pueden recuperarlo con cargo a las compras efectuadas en cualquier país de la Comunidad. Además de los fraudes tributarios que podría generar este sistema, se esgrimieron asimismo otros argumentos económicos. La casi totalidad del comercio intraeuropeo lo efectúan empresas afectas al IVA, que como lo

recuperan sólo se muestran sensibles a los precios sin impuestos, pero la "neutralidad" del IVA con su deducción ulterior estaría fuertemente sesgada por numerosas excepciones.

Para las pequeñas empresas exentas del IVA, las colectividades locales o los profesionales de la medicina "no afectos" a este impuesto y otros afectos parcialmente como los bancos y las compañías de seguros como también la venta por correspondencia, que de todos modos no recuperan el IVA (o lo hacen de manera incompleta), la carga sería considerable. Además, la desigualdad de tasas pondría en desventaja a las empresas de los países en que éstas son elevadas. La Comisión presentó nuevas propuestas en relación con esas excepciones, pero fueron igualmente rechazadas.

El otro inconveniente de este sistema radica en la necesidad de que exista una compensación presupuestaria entre los países, ya que el juego combinado de los déficit comerciales y las diferencias de tasas acarrearía mecánicamente una reasignación de los ingresos del IVA. Tomemos las mercancías intercambiadas en el plano internacional: actualmente, un país percibe un IVA que vale t IM (en que t es la tasa media del IVA e IM sus importaciones); con el sistema propuesto, recibiría t EX (en que EX representa el monto de sus exportaciones). En consecuencia, resultarían favorecidos los países que registraran un fuerte excedente comercial. No se tuvo en consideración la propuesta de la Comisión tendiente a establecer un mecanismo central de compensación para reembolsar a los países importadores netos el excedente percibido por los exportadores, debido a su complejidad y al poder que otorgaba a la Comisión.

De manera que la adopción de directivas por el Consejo sobre el régimen de tributación indirecta se retrasó hasta finales de 1990. Las decisiones adoptadas en esa ocasión constituyen fórmulas de transacción indispensables para abrir físicamente las fronteras en 1993, pero no representan soluciones radicales para armonizar el régimen tributario europeo. A falta de una aproximación inmediata entre las 12 legislaciones, los ministros de hacienda aceptaron primeramente establecer un "sistema transitorio del IVA" para el período 1993-1996.

Este acuerdo, aprobado en noviembre de 1990, define las modalidades de control necesarias para que el pago del IVA sobre las mercancías se transfiera, a partir de 1993, de la frontera al lugar de destino. De este modo, las empresas estarán sujetas a una declaración trimestral que deberá llevar el número de identificación del IVA del vendedor, el del comprador y el monto total de las operaciones efectuadas entre ellos. La Comisión espera que el paso al régimen definitivo, con el pago del IVA en el país de origen, pueda realizarse después de 1996.

En cuanto a los impuestos al consumo, en diciembre de 1990 se adoptaron medidas similares respecto de su pago al momento de la venta en el país de consumo y aplicando las tasas vigentes en ese país. Para los particulares, mientras se espera de la libre circulación de productos el 1º de enero de 1993, se ampliaron las franquicias desde el 1º de julio de 1991. A partir del 1º de enero de 1993, se establecerá para las empresas un sistema de depósitos "interconectados", entre los que las mercancías podrán circular sin pagar derechos y sin pasar por controles en las fronteras.

### 3. La aproximación de las tasas

En 1987, las propuestas de la Comisión preveían un sistema de doble tasa, en el que la tasa normal del IVA debía situarse en una banda de 14 a 20%, y para los productos de

primera necesidad de 4 a 9%. Pero los gobiernos rechazaron de nuevo este enfoque porque no deseaban trastornar el sistema de financiamiento de su gasto público.

A partir de 1989 se desechó el principio de la armonización sistemática del régimen tributario de los Estados. El nuevo enfoque de la Comisión, más flexible y pragmático, consiste en proponer tasas mínimas. De todas formas, la supresión de los puestos de aduana, que torna imposible cualquier control del tráfico comercial de los particulares, obligaría a reconsiderar las propuestas iniciales de la Comisión respecto del IVA. Mientras tanto, el nuevo método permitió que el 24 de junio de 1991 el Consejo llegara a un acuerdo político global sobre el régimen tributario indirecto. En relación con el IVA, el acuerdo puede sintetizarse de este modo:

a) A partir del 1º de enero de 1993, los Estados miembros aplicarán una tasa normal del IVA igual o superior a 15%. En consecuencia, se suprimirán todas las sobretasas (Francia, Bélgica, Grecia, España, Italia y Portugal) a contar de la misma fecha, en tanto que Alemania, España y Luxemburgo aumentarán sus tasas normales vigentes.

b) Los Estados miembros tendrán la posibilidad de aplicar una o dos tasas reducidas, con un mínimo al menos equivalente a 5%. En el marco del régimen transitorio, los Estados miembros podrán mantener las tasas ultrarreducidas y las tasas nulas actuales. España y Luxemburgo, que deberán aumentar sus tasas de 12 a 15% antes del 1º de enero de 1993, podrán en ciertas condiciones aplicar una tasa ultrarreducida a productos y servicios que no la tienen en la actualidad.

Respecto de los impuestos al consumo, se desechó por completo el principio de la unificación total aprobado por la Comisión en 1987. El acuerdo del Consejo de fecha 24 de junio prevé, como en el caso del IVA, la aplicación de un sistema de tasas mínimas a contar de 1993; posteriormente, los Estados tratarían de aproximarse a las tasas fijadas como objetivo, pero no se ha previsto fecha alguna para la convergencia definitiva.

Las tasas mínimas aplicables a las bebidas alcohólicas son de 1.87 ecus por grado alcohólico para los 100 litros de cerveza y nulas para los vinos reposados y espumantes, a reserva del buen funcionamiento del sistema. Aún no se ha reglamentado el caso de los licores y productos intermedios. Para los cigarrillos, el impuesto al consumo se ha simplificado y deberá representar al menos 57% del precio de venta al público (véase el punto 1, de la sección B, del capítulo I, para los derivados del petróleo). Un número limitado de países ha logrado derogaciones para determinados productos.

## E. SERVICIOS FINANCIEROS Y MERCADO UNICO DE CAPITALES

El 1º de julio de 1990 entró en vigor la liberalización total de los movimientos de capitales dentro de la Comunidad, fecha en que se suprimieron los controles cambiarios. De manera que los residentes de un Estado miembro tienen libre acceso al sistema financiero de otro Estado miembro para efectuar operaciones de inversión, colocación, o empréstitos. En el marco de la liberalización entran todas las operaciones que hasta ese momento podían ser objeto de restricciones, en especial los créditos financieros a corto plazo, las operaciones relativas a los instrumentos del mercado monetario y la apertura de cuentas en divisas.

Se estableció un régimen de transición para cuatro países, que vence a finales de 1992 para España e Irlanda, y a finales de 1995 para Portugal y Grecia. Sin embargo, se han previsto cláusulas de salvaguarda para recurrir al control cambiario en caso de dificultades graves, pero con una duración máxima de seis meses.

La integración de los mercados de capitales se halla estrechamente relacionada con las políticas presupuestaria y monetaria y con las relativas al ahorro y la inversión. La supresión de los controles cambiarios es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el mercado único de capitales: éste supone, además de armonizar el régimen de tributación directa, superar los obstáculos en materia de reglamentaciones nacionales y libertad de establecimiento mediante la liberalización de los servicios financieros. La pregunta crucial consiste entonces en saber si basta con desreglamentar este campo, o si, en ciertos casos, deberían sustituirse los controles nacionales por nuevas normas fijadas a nivel comunitario.

## 1. Los bancos y los servicios de inversión

A partir del Acta Unica, se han aprobado tres directivas importantes en el ámbito bancario. La primera, que data de abril de 1989, postulaba una definición común de los fondos propios, mientras que otra determinó, ocho meses después, un coeficiente de solvencia común. Sin embargo, es la última de ellas la que aporta el hecho más notable en la liberalización de este sector. El 15 de diciembre de 1989, fecha de aprobación de la segunda directiva de coordinación bancaria, representa un vuelco en el proceso de unificación no sólo de los servicios bancarios, sino también de todo el sistema financiero europeo.

Hacía mucho tiempo que a los bancos extranjeros de todos los Estados miembros de la Comunidad se les reconocía la libertad de establecimiento, pero la falta de una legislación común hasta diciembre de 1989 había favorecido la aparición de múltiples obstáculos en la práctica. Las disparidades eran considerables de un país a otro tanto en materia de gastos de establecimiento y contenido de las actividades que podían ejercer los bancos extranjeros, como respecto a las reglamentaciones relativas a las reservas, la concentración de riesgos, los coeficientes de endeudamiento, etc.

La segunda directiva de coordinación bancaria corrige eficazmente esas deficiencias legislativas, pues establece una acreditación bancaria única que permite a los establecimientos de crédito que la hayan obtenido ofrecer toda una gama de servicios en todos los Estados miembros, sobre la base de someterse al control del país de origen. Por tanto, la sucursal de un banco de un Estado miembro establecida en otro Estado miembro operará según las normas de su país de origen y será fiscalizada por las autoridades de ese país. De tal manera que a partir de 1993, el país receptor ya no podrá exigir a las sucursales de los bancos de otros Estados miembros un capital de reserva.

La segunda directiva de cooperación bancaria entraña igualmente una mayor apertura respecto de terceros países. En efecto, en el marco de las relaciones bancarias con los países ajenos a la Comunidad regirá el principio de reciprocidad en cuanto a "tratamiento nacional". Por ende, los bancos de terceros países que otorguen el mismo tratamiento a los establecimientos europeos que a los bancos locales tendrán acceso automático al mercado europeo en las mismas condiciones que los bancos europeos. Cabe recordar que los bancos de terceros países ya establecidos o que se establezcan antes de 1993 en los países de la Comunidad, se consideran o serán considerados como bancos europeos.

La directiva referente a los coeficientes de solvencia apunta, por su parte, a establecer en ese contexto una mayor protección al consumidor. Los bancos de la Comunidad se ocupan desde ya de incrementar notoriamente su capital a fin de poder satisfacer en 1993 las exigencias relativas al "coeficiente Cooke", definido por el comité del Banco de Pagos Internacionales (BPI) e incorporado en la directiva. Este coeficiente corresponde a una relación de 8% entre los fondos propios y las obligaciones ponderadas de un banco.

Las tres últimas directivas bancarias abren, por consiguiente, una nueva era en la unificación financiera de los Doce, aunque la falta de armonización, hasta el presente, del régimen tributario aplicable al ahorro ensombrece un tanto este panorama. Asimismo, la propuesta de directiva, que data de 1988, sobre servicios de inversión (corredores de valores mobiliarios, administradores de cartera, asesorías de inversión, etc.), aún no ha sido objeto de una "propuesta común" de los ministros de hacienda.

Dicho texto tenía por finalidad permitir que los servicios de inversión operaran en toda la Comunidad con un documento único, como la acreditación bancaria. Los Doce aún no logran ponerse de acuerdo respecto de modalidades como las normas de transparencia, el acceso directo de los establecimientos crediticios a las bolsas de valores, el grado de organización de los mercados interesados, etc. En efecto, subsiste mucha disparidad de un país a otro en las condiciones de funcionamiento de los mercados bursátiles, a causa de grandes divergencias de opinión respecto del fundamento de los distintos modos de organización.

## 2. Los seguros

La liberalización de los seguros en la Comunidad se mantuvo bloqueada durante mucho tiempo debido a las tres dificultades siguientes:

a) el problema del derecho aplicable: ¿cuál debe regir en las relaciones entre aseguradores y asegurados y cuál cabe aplicar a las compañías de seguros en el ejercicio de sus actividades?

b) el problema del régimen tributario: en Europa las tasas impositivas varían actualmente entre 0 y 30% en materia de seguros. En este contexto de grandes disparidades, resulta muy difícil armonizar los regímenes de tributación. Ahora bien, la falta de armonización tributaria previa a cualquier liberalización en materia de seguros (o de ahorro) puede conducir a condiciones de competencia desiguales y dar lugar al fraude.

c) el problema de elegir entre el establecimiento y la libre prestación de servicios: ¿puede una misma compañía de seguros operar simultáneamente según las dos modalidades en otro país de la CEE?

En la CEE ha costado poner en vigor la libre prestación de servicios concedida a los arquitectos, los médicos y a otras categorías de profesionales. Aun así, ello supone dificultades mucho menores que liberalizar las actividades de los servicios masivos, que emplean mucha mano de obra, se hallan fuertemente capitalizados, poseen gran importancia económica, están muy reglamentados en interés del consumidor y, en algunos países, muy controlados.

Tras una década de inercia, la Comunidad, con el respaldo de las decisiones del Consejo de ministros de diciembre de 1988, se encamina hacia una realización rápida del mercado único de seguros, basada en el principio de otorgar la libertad total a los

aseguradores extranjeros para cubrir los riesgos industriales, fuera de sus países de origen, sin que tengan que establecerse *in situ* para tener acceso a sus clientes. Las libertades otorgadas por el Consejo comenzaron a regir desde el 1º de julio de 1990. España, Portugal, Grecia e Irlanda gozan de un período de transición que comenzará en enero de 1993 y terminará en enero de 1997 para España, y enero de 1999 para el resto.

Mediante este acuerdo, la libre prestación de servicios se aplica a casi a todos los seguros distintos del de vida. Se hace una distinción entre los riesgos mayores y los riesgos menores. Por los primeros se entienden todos aquéllos que afectan a la industria, como los incendios y daños conexos (pérdidas de explotación, etc.), para los cuales existe plena libertad de contratar seguros, pero el contrato de seguros de una empresa sólo podrá asimilarse a esa categoría si cumple con dos de los tres criterios previstos: tener al menos 500 empleados, manejar una cifra de negocios superior o igual a 24 millones de ecus y presentar un balance superior o igual a 12.4 millones de ecus. Todos los riesgos inferiores a esos umbrales se considerarán menores. Sin embargo, a partir del 1º de enero de 1993, esos niveles cuantitativos se reducirán a la mitad.

Para los riesgos menores podrá solicitarse una acreditación a la compañía de seguros que desee operar con libertad de prestación de servicios. Las disposiciones técnicas están sujetas a las condiciones del país donde se cubre el riesgo. Asimismo, se aplicará el régimen tributario de ese país.

De este acuerdo se excluyen los seguros personales. En efecto, las empresas que aseguran sus riesgos en el extranjero se consideran aptas para evaluar la reglamentación y el contrato, mientras que los particulares no tienen por qué dominar las sutilezas de la reglamentación de otros países. Por tanto, a falta de una armonización de las reglamentaciones a nivel europeo, las autoridades públicas han preferido mantener temporalmente la reglamentación nacional.

La clasificación de riesgos en dos regímenes fue retomada en la postura común del Consejo, en junio de 1990, en relación con la libre prestación de servicios en la esfera del seguro de responsabilidad civil para los vehículos automotores.

Otro de los progresos se refiere al seguro directo de vida, que representa un mercado de tamaño considerable. En esta esfera, se obtiene la libertad de establecimiento mediante la directiva del 5 de marzo de 1979, pero numerosos Estados han impedido hasta ahora que sus nacionales contraten seguros de vida fuera de sus fronteras.

En diciembre de 1989, los Doce suscribieron un acuerdo en principio sobre una directiva relativa a la liberalización de la libertad de prestación de servicios en los seguros de vida, que debía entrar en vigor el 1º de enero de 1993, en el que se distinguen dos regímenes:

a) un régimen liberal, cuando el asegurado por propia iniciativa contacta a un asegurador no establecido en el Estado en que reside (libertad de prestación de servicios pasiva);
b) un régimen que da mayor protección a los consumidores, cuando el asegurador, establecido en un Estado miembro, gestiona la venta de sus servicios en otros Estados miembros (libertad de prestación de servicios activa).

Este acuerdo en principio condujo, en noviembre de 1990, a la aprobación de una directiva que autoriza la libre prestación de servicios, a partir de enero de 1993, sólo en caso de "venta pasiva", es decir, la que no es el resultado de una gestión.

Huelga señalar que las directivas de 1979 y 1990 no conducen a una verdadera unificación del sector, pues la primera (directiva de nivel 1) trata solamente de la libertad de establecimiento, la segunda, aprobada muchos años después, relativa a la libre prestación de servicios (directiva de nivel 2), no incluye a la vez las ventas activas y pasivas. Con el fin de racionalizar este caos legislativo, la Comisión aprobó una propuesta de directiva de tercera generación en materia de seguros de vida, que completará los textos necesarios para crear un verdadero mercado común en todo el sector de los seguros. Esta directiva prevé una acreditación única y la fiscalización exclusiva del país de origen, con normas razonables y de protección a los consumidores comunes para todos.

En junio de 1991 el Consejo "mercado interior" adoptó una postura común sobre la directiva referente a las cuentas anuales y consolidadas de las compañías de seguros que facilitará indudablemente la aprobación de directivas sobre los seguros de tercera generación. Esta directiva, que debería aprobarse oficialmente a finales de 1991 y entrar en vigor en 1995, persigue establecer una comparabilidad directa entre las cuentas de las compañías de seguros de los distintos países, al someterlas a normas contables comunes. Actualmente, los activos de dichas sociedades se evalúan según criterios incompatibles de un país a otro.

La dificultad principal radica en la creación de normas de evaluación de las inversiones realizadas por las compañías de seguros. En efecto, algunos Estados miembros se basan en el valor histórico (valor de la inversión al momento de la compra), mientras que otros exigen a las compañías de seguros que declaren el valor actual de la inversión, que se considera como su valor real. De acuerdo con la directiva en cuestión, las sociedades que registran actualmente sus activos en valor histórico deberán hacerlo también de acuerdo con su valor actual. En consecuencia, tendrán plazo hasta el 1º de enero de 1997 para presentar sus activos mobiliarios de esta manera y hasta el 1º de enero de 1999 para hacer igual cosa con los activos inmobiliarios.

### 3. La tributación directa

La liberalización de los movimientos de capitales supone la armonización de la tributación directa tanto para los particulares como para las empresas. Respecto a los particulares, aquellos países que más gravan los ingresos del ahorro están obligados a adoptar medidas de desgravación para evitar la fuga de capitales. Se corre, entonces, el riesgo de que este proceso desemboque en una subimposición general de los ingresos de capital en relación con los del trabajo, ya que actualmente no se ha establecido ningún umbral mínimo a escala comunitaria.

En cuanto a las empresas, las últimas directivas sobre el régimen tributario de las sociedades establecidas en varios países de la Comunidad representan progresos importantes para la unificación del mercado de capitales. En efecto, el impuesto a las utilidades de las sociedades constituye uno de los asuntos más complejos de la armonización comunitaria. Las normas para determinarlo difieren netamente entre los países de la CEE en materia de tasas, tratamiento específico de las utilidades distribuidas, existencia o carencia de un sistema de crédito tributario o métodos de amortización. A ello se agrega el tratamiento diferente de las utilidades repatriadas o provenientes del exterior.

El año 1990 constituyó una etapa importante para suprimir el obstáculo tributario que pesa sobre las empresas comunitarias establecidas en varios Estados miembros. En junio de 1990 los Doce suscribieron un acuerdo político sobre tres directivas, negociadas desde hacía

más de 20 años y que entrarán en vigor a comienzos de 1992, merced a las cuales las empresas que laboran en varios territorios de la Comunidad no estarán en desventaja en relación con aquéllas cuya actividad se limita al territorio nacional.

La primera directiva, llamada "fusiones", crea un sistema común de gravamen sobre las fusiones, las escisiones y las transferencias de activos entre las sociedades de diferentes Estados miembros. El sistema prevé el aplazamiento del gravamen sobre las plusvalías resultantes de dichas operaciones hasta el momento en que dichas plusvalías se materialicen. El texto se propone garantizar la neutralidad tributaria al aplicar a las operaciones transfronterizas el mismo régimen que los Estados miembros aplican a nivel nacional.

La segunda directiva, denominada "casas matrices-filiales", apunta, por su parte, a suprimir cualquier retención en la fuente sobre los dividendos que una filial distribuye a su casa matriz establecida en un Estado miembro. A fin de evitar la doble tributación, el Estado de la casa matriz puede abstenerse por completo de gravar las utilidades que ésta recibe de su filial en el extranjero, o bien permitir, al momento del gravamen, la deducción del impuesto ya pagado en el extranjero hasta cubrir el monto del impuesto nacional correspondiente; así, ni el Estado de la filial como tampoco el Estado de la casa matriz perciben la retención en la fuente.

Finalmente, el convenio comunitario de arbitraje, aprobado por los Doce en julio de 1990, obliga a las autoridades tributarias a llegar a un arreglo para evitar precisamente la doble tributación en el caso de corrección de los precios de transferencia de las utilidades entre sociedades de un grupo transnacional. Al aprobar este convenio, los Estados de la CEE se obligan a llegar a un acuerdo en los plazos previstos, en tanto que el convenio de la OCDE sobre el tema, aplicado por la mayoría de ellos, sólo prevé un procedimiento amistoso sin resultados obligatorios. Además, la empresa interesada participa muy tempranamente en el procedimiento y tiene, en consecuencia, la posibilidad de exponer su punto de vista.

Para completar este mecanismo, la Comisión presentó al Consejo, en noviembre de 1990, dos propuestas de directivas. En una sugiere suprimir las retenciones en la fuente que afectan el pago de derechos e intereses entre sociedades vinculadas dentro de un mismo grupo. En otra propone establecer un régimen tributario que permita a las empresas tener en cuenta, en sus resultados, las pérdidas incurridas por sus entidades estables y sus filiales situadas en otro Estado miembro; se trata de una propuesta que prefigura una tributación colectiva a escala comunitaria.

## F. LIBRE CIRCULACION DE PERSONAS Y MERCADO LABORAL UNICO

### 1. El control de personas en las fronteras

La libre circulación de personas dentro de la Comunidad, prevista entre otros instrumentos en el artículo 8A del Tratado de Roma, parece ser la condición más difícil de satisfacer para la construcción del gran mercado. Puesto que la expresión "persona" que allí se utiliza sólo se aplica a los ciudadanos de la Comunidad, los Estados miembros deben seguir controlando la circulación de los nacionales extracomunitarios. Pero ¿cómo distinguir entre unos y otros sin comprobar la identidad de cada quien?

A falta de un acuerdo entre los Doce, gran parte de los Estados miembros ha decidido acelerar el proceso mediante la creación de un espacio de libre circulación que no abarca a toda la Comunidad. En 1990, el binomio franco-alemán y los países del Benelux, que habían suscrito hace algunos años el Acuerdo de Schengen, aprobaron definitivamente el convenio complementario del mismo nombre. Italia se sumó en noviembre de 1990, y España y Portugal lo hicieron en junio de 1991. Se trata de reforzar, en el marco de los países signatarios, los controles en las fronteras exteriores y la cooperación entre los cuerpos de policía, lo mismo que los sistemas judiciales y administrativos. Sin embargo, aún no se ha decidido la fecha de entrada en vigor de dicho texto.

Dentro de las fronteras del "espacio Schengen" están previstas la libre circulación de los nacionales de los países signatarios y facilidades para los otros ciudadanos de la Comunidad, sin perjuicio de mantener los controles de las personas ajenas a ella. Los extranjeros que residen en los países signatarios deberán prestar una declaración obligatoria, y su situación sigue siendo privativa de cada parlamento nacional, que tiene la facultad exclusiva de modificarla. Respecto de terceros países, la armonización de las condiciones para la concesión de visas de corta duración exige primero el reconocimiento mutuo de las visas nacionales. En una segunda etapa, la concesión de una visa uniforme válida en los territorios de los ocho Estados permitirá la circulación irrestricta en este espacio. En el marco del convenio se anuncia desde ya la confección de una lista común de visas relativas a 110 países, cuestión todavía en estudio a nivel de los Doce.

La supresión total de las fronteras es un procedimiento muy delicado de aplicar, porque el control fronterizo permite precisamente filtrar el tráfico de estupefacientes y armamentos, la delincuencia mayor y la inmigración ilegal. Respecto de la delincuencia mayor, el convenio prevé la creación de un fichero informatizado (el sistema de información Schengen (SIS)) para lograr una mejor cooperación entre los servicios policiales. El SIS registra a las personas implicadas en la delincuencia mayor, el tráfico de estupefacientes y armamentos, las personas buscadas en el marco de un proceso judicial y también las personas desaparecidas o los menores fugados.

Para luchar contra la inmigración clandestina se anuncian tres tipos de procedimientos: el establecimiento de normas comunes para desalojar del territorio de un Estado miembro a los extranjeros con residencia ilegal; la armonización de las disposiciones relativas a los pasadores; y la adopción por cada Estado de una legislación relativa a la repatriación de los nacionales de terceros países cuyo ingreso ha sido rechazado.

El convenio de Schengen se ajusta al convenio comunitario sobre el derecho de asilo suscrito en el mes de junio de 1990. Los Estados miembros confirman su adhesión común a los convenios internacionales que definen el derecho de asilo y conservan sus propias legislaciones específicas. El convenio se propone suprimir las disfunciones que resultan de los desplazamientos imprevistos de un Estado a otro de quienes solicitan asilo. Dicho convenio prevé que toda solicitud de asilo presentada por un extranjero ante uno de los Estados será examinada por un solo Estado miembro, designado de conformidad con criterios objetivos. No obstante, los Estados conservan el derecho de examinar una solicitud de asilo aun cuando otro Estado la haya rechazado anteriormente.

Los criterios de designación del Estado responsable se refieren a los vínculos familiares eventuales del peticionario de asilo y sus condiciones de ingreso al territorio de los Estados miembros. Por ende, el Estado donde residen, en calidad de refugiados, los familiares del que solicita asilo, se encargará de examinar su expediente. Los otros criterios se refieren a

la responsabilidad asumida por un Estado miembro respecto de la llegada de quien solicita asilo al territorio de la Comunidad. Por ejemplo, se designará como responsable al Estado que concede al peticionario de asilo un permiso de residencia o una visa, o inclusive al Estado por intermedio del cual dicho peticionario ingresa, irregularmente o no, al territorio de la Comunidad. Si la solicitud no se enmarca dentro de esos criterios, la responsabilidad de examinar el expediente recaerá en el primer Estado miembro en que se presenta.

Esos dos convenios representan indudablemente un progreso considerable en la construcción de la ciudadanía europea, pero en materia de la libre circulación de personas, la Comunidad acusa un gran retraso respecto del calendario que se había fijado. Una de las razones principales radica en que esta liberalización no concierne a la competencia comunitaria. Las decisiones se adoptan en el marco de negociaciones intergubernamentales y por unanimidad.

## 2. La armonización de las calificaciones

La libre circulación de trabajadores rige actualmente en diez de los Estados de la Comunidad, mientras que los nacionales de Portugal y España necesitan hasta 1993 un permiso para trabajar en los otros países miembros. Sin embargo, no resulta fácil llevar a la práctica esta libertad reconocida en los textos comunitarios. Antes de proceder al reconocimiento recíproco de las calificaciones, los Estados quieren contar con seguridades de que existe correspondencia entre las mismas.

Con esa finalidad, cada país ha comenzado por catalogar las profesiones reglamentadas (médicos, arquitectos, artesanos, etc.). En adelante, las condiciones para el ejercicio y la obtención de títulos de algunas de esas profesiones se definirán mediante directivas comunitarias sectoriales, mientras que aquellas que no son objeto de una directiva se regirán por un sistema general. En una segunda etapa, a todas las profesiones que requieren como mínimo tres años de enseñanza superior se les ha otorgado el reconocimiento académico tanto en materia de períodos de estudio como de títulos. El sistema aceptado en 1988 comenzó a aplicarse en enero de 1991.

La determinación de correspondencia para las profesiones con menos de tres años de estudios superiores ha resultado mucho más difícil, pues hay que comenzar por establecer la coherencia desde abajo, es decir, a partir de los obreros calificados, repartidos en varios niveles, antes de ascender por el escalafón jerárquico hasta empalmar con los profesionales egresados de la enseñanza superior. La situación de las categorías intermedias (supervisores, técnicos, técnicos superiores, etc.) sólo se considerará con posterioridad.

De acuerdo con un balance efectuado en junio de 1990, de los 19 grupos de profesiones incluidos en el programa original se ha logrado la correspondencia de cinco: hoteles-cafeterías-restaurantes; reparación de vehículos automotores; construcción-edificación; electricidad-electrónica y agricultura-horticultura-silvicultura. Se trata en total de 66 profesiones que representan 137 oficios o actividades profesionales diferentes. Están en estudio otros seis grupos: textiles-vestuario; industria textil; metales; oficinas-administración; química y comercio. Los cuatro grupos siguientes (turismo, transporte, industria agroalimentaria y oficios de la alimentación, obras públicas) se estudiarían en 1991, en tanto que en 1992 se examinarían los últimos (imprenta, industria de la madera; hierro-acero y cuero). Pero habida cuenta de la complejidad de los procedimientos de armonización, es indudable que no se respetará el calendario previsto.

En consecuencia, el derecho de establecerse, concedido desde 1957 por el Tratado de Roma a los trabajadores de la Comunidad, sólo podrá hacerse plenamente efectivo después de transcurridos varios decenios. Sin embargo, el no reconocimiento de los títulos o calificaciones nunca ha sido obstáculo para que los titulares de un empleo y sus familias, lo mismo que las personas en vías de formación profesional, se beneficien del derecho de residencia dentro de la Comunidad desde 1957. Tal no era el caso de los estudiantes, los jubilados o los "rentistas", considerados como inactivos, quienes debían acogerse hasta hace poco a los derechos nacionales, puesto que cada Estado tiene la facultad de concederles o no la autorización para residir en su territorio.

En junio de 1990, la adopción de tres directivas distintas en relación con los estudiantes, los jubilados y los rentistas eliminó parcialmente este obstáculo. De manera que a partir del 30 de junio de 1992 las personas inactivas podrán establecerse en cualquier Estado miembro de la Comunidad con sus familiares, siempre que prueben que no constituirán una carga para el país receptor.

### 3. La utópica armonización social

El criterio comunitario en el marco de la ciudadanía europea va más allá de la mera libertad de circulación. En diciembre de 1989, 11 de los 12 países miembros suscribieron una Carta social que materializa la voluntad de los signatarios de atribuir a las consideraciones sociales la misma importancia que a los aspectos económicos y hacer que ambos evolucionen de manera equilibrada.

Las directrices principales de la Carta social son:

a) el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo, que debe efectuarse mediante una armonización progresista, se refiere a la fijación de la duración máxima del trabajo semanal aplicable a todos los trabajadores, sin importar el tipo de contrato de trabajo;

b) el derecho a la libre circulación de los trabajadores comprende la armonización de los derechos de residencia en los Estados miembros, la supresión de los obstáculos emanados del no reconocimiento de los títulos y el derecho a la asistencia social del país receptor;

c) el derecho a la remuneración, postula que todo empleo debe tener una justa retribución;

d) el derecho a la asistencia social, aplicable a todos los trabajadores cualquiera sea el tamaño de sus empresas, prevé igualmente un ingreso mínimo para los trabajadores excluidos del mercado laboral;

e) el derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva interesa a todos los niveles del diálogo social, desde el derecho a huelga hasta la libertad sindical;

f) el derecho a la formación profesional implica el derecho de todos los trabajadores a aspirar a ella;

g) el derecho al tratamiento igualitario de hombres y mujeres tiende a intensificar las medidas para garantizar la puesta en práctica de la igualdad entre ambos sexos, especialmente para acceder al empleo, la remuneración, las condiciones laborales, la asistencia social, la educación, la formación profesional y la evolución de las carreras;

h) el derecho a la información, la consulta y la participación de los trabajadores entraña el desarrollo de las prácticas pertinentes en toda la Comunidad y su aplicación cuando surjan cambios tecnológicos de gran envergadura, reestructuraciones o fusiones de empresas y despidos colectivos;

i) el derecho a la protección de la salud y la seguridad en el ambiente laboral prevé la armonización de las condiciones existentes en esa esfera;

j) a protección de los niños y adolescentes tiende a asegurar la formación de personas interesadas en lograr su inserción profesional, fija la edad mínima de admisión al trabajo en 16 años y prevé un salario equitativo para quienes ejercen un empleo;

k) la Carta prevé un ingreso mínimo para las personas de edad avanzada que no cuentan con otros medios suficientes para subsistir;

l) finalmente, la Carta supone la elaboración de medidas específicas en materia de formación, inserción y readaptación profesional de los impedidos.

Los signatarios especifican que dichas medidas deberán aplicarse de conformidad con el principio de subsidiariedad, con la mayor participación posible de los trabajadores y empresarios.

La Carta social fue aprobada por los jefes de Estado y de gobierno de 11 Estados miembros, con la sola excepción del Reino Unido que se opuso. Esta Carta no amplía de manera alguna las competencias comunitarias en la esfera social puesto que carece de valor jurídico, y su contribución es, por consiguiente, básicamente política. La aplicación del programa de acción previsto por la Comisión supone, en efecto, un delicado proceso de concertación entre el Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y los representantes de los trabajadores y empresarios, antes de aprobadas las directivas necesarias.

Esta Carta está respaldada por un programa de acción de 46 medidas legislativas que incluyen, especialmente, el desarrollo de la formación continua (programa FORCE), una resolución a favor de los desempleados crónicos, dos directivas sobre la salud y la seguridad en el lugar de trabajo y tres propuestas de directivas relacionadas con el trabajo atípico. Esas propuestas de directivas figuraban en el calendario de 1990, pero la mayor parte no ha podido concretarse hasta el momento. Salvo las condiciones de trabajo (salud y seguridad de los trabajadores), sobre las cuales el Consejo puede decidir por mayoría cualificada, la unanimidad sigue siendo la norma e impide su aprobación.

Más allá de los principios generales consignados en la Carta, es evidente que la Comunidad se encuentra aún muy lejos de alcanzar una completa armonización social que corresponda a un mercado único laboral. No sólo subsisten grandes diferencias entre los mecanismos de previsión social de los diversos países; sobre todo, no es concebible pensar, aún por muchos años, en una homologación de los salarios. En efecto, la ampliación de la Comunidad con la inclusión de Irlanda y los tres países de Europa meridional (España, Portugal y Grecia) ha aumentado considerablemente las desigualdades, ya que sus niveles de desarrollo son de 25 a 50% inferiores al promedio comunitario. La utópica armonización social plantea desde ya un problema formidable dentro de la Europa de los Doce, precisamente cuando la Comunidad deberá combinar dos perspectivas distintas: la profundización de la Unión Económica y Monetaria y la expansión ineludible en círculos concéntricos hacia otros países europeos.

## II. HACIA LA GRAN EUROPA

El año 1991 estuvo consagrado a la redacción del tratado de Unión Económica y Monetaria que debía aprobarse en el mes de diciembre en Maastricht, con ocasión del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad. Al término de la tercera etapa prevista esta consolidación de la estructura europea en el ámbito monetario se manifiesta en una moneda única, pero el proceso de unificación monetaria supone numerosas dificultades, no sólo coyunturales sino, y sobre todo, de carácter estructural. Además, la situación política de los años noventa se enmarcará en una ampliación gradual de la Comunidad Europea que llevará a repensar tanto su organización interna como sus relaciones con el resto del mundo.

### A. CONSOLIDACION MONETARIA DE LA ESTRUCTURA EUROPEA

#### 1. Situación actual del Sistema Monetario Europeo (SME)

El Sistema Monetario Europeo, que entró en vigor en 1979, tiene por objeto la creación de una zona europea de estabilidad cambiaria, mediante un mecanismo de cooperación monetaria. La ecu (unidad monetaria europea) es una cesta de monedas cuyo valor equivale a la suma de determinadas cantidades de cada una de las doce divisas nacionales y cuya composición se establece de acuerdo con la importancia económica de cada Estado miembro; el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria emite la ecu para las operaciones de los bancos centrales de los países participantes en el Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC), que aportan con ese fin el 20% de sus reservas en oro o en dólares. La ecu es un instrumento de transacción o de reserva de carácter limitado, pero es el elemento fundamental del Sistema Monetario Europeo.

Todas las monedas incluidas en el Mecanismo tienen un valor medio que está vinculado a la ecu. Sobre la base de un cruce de "valores medios en ecu" se establece una red de valores medios bilaterales para cada moneda cuya fluctuación se procura limitar. En torno a esos valores medios se fijan márgenes reducidos de fluctuación (de alrededor de un 2.25%), salvo en los casos de la libra esterlina y de la peseta española, a las que se aplica un margen de aproximadamente un 6%. Para cada moneda se establece un "umbral de divergencia" que, en caso de ser traspasado, da origen a la adopción de una serie de medidas destinadas a mantener el tipo de cambio dentro del margen permisible. Un sistema de créditos a corto plazo, que opera por intermedio del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, facilita las intervenciones de los bancos centrales.

El Sistema Monetario Europeo ha logrado una notable estabilidad monetaria en Europa pese a las graves tensiones internacionales que se han producido desde su creación (la baja de los precios del petróleo, las fluctuaciones del dólar, la crisis del sobreendeudamiento, etc.): desde entonces las variaciones entre los valores relativos de las monedas que forman parte del Mecanismo han disminuido notablemente, en tanto que el dólar ha registrado considerables fluctuaciones; se ha observado una tendencia neta a la baja y una mayor

convergencia de las tasas de inflación basada en los precios y el costo medio de la mano de obra; las fluctuaciones a corto plazo de los tipos de interés han sido menos marcadas.

Pese a lo anterior, el SME no dio resultados satisfactorios desde un comienzo. Es posible distinguir tres fases en su evolución (Ungerer y otros, 1990). La primera de ellas, que se prolongó desde marzo de 1979 hasta marzo de 1983, fue una "fase experimental y de orientación". Aún no había una estrategia común en materia de política económica y los países miembros respondían de distintas maneras a los impactos externos. Por lo tanto, las divergencias entre las políticas económicas se acentuaron en lugar de disminuir y hubo que reajustar los tipos de cambio en varias oportunidades.

La segunda fase (marzo de 1983 a 1987) fue un período de consolidación durante el cual las políticas económicas de los países que integran el Mecanismo se fueron estructurando progresivamente en torno a la estabilidad monetaria interna. Además, los reajustes no sólo compensaron las diferencias que se habían producido entre los costos y los precios, sino que también las redujeron a un mínimo y contribuyeron a una mayor disciplina financiera. Debido a la creciente convergencia de las políticas económicas, el marco alemán se convirtió en el "ancla" de las monedas del Sistema, gracias a su mayor estabilidad. Por lo tanto, la política monetaria de Alemania, que se basa en el estabilidad de los precios, desempeña un papel fundamental en el SME.

El comienzo de la tercera fase coincide con la firma del acuerdo de Bâle-Nyborg en 1987, que permitió a los bancos centrales del SME recurrir al mecanismo de financiamiento a muy corto plazo del SME (que consiste en un sistema de líneas recíprocas e ilimitadas de crédito entre los bancos centrales participantes) para modificar los márgenes de fluctuación. El acuerdo prevé asimismo ajustes concertados de los tipos de interés.

En 1990 se produjo un notable fortalecimiento del Sistema. En el mes de enero la lira italiana abandonó el margen de fluctuación ampliado en un 6% para insertarse en el margen restringido, pero el hecho más destacado fue la adhesión de la libra británica al mecanismo de cambio. Por lo tanto, a partir de entonces la zona europea de estabilidad monetaria abarca casi toda la Comunidad. Las únicas monedas que no forman parte de ella son el escudo portugués y el dracma griego.

Las fluctuaciones de la libra esterlina que, si bien se tomaba en consideración en el cálculo de la ecu no se había sometido a la disciplina cambiaria común, tuvieron serias consecuencias para la unidad de cuenta europea. La reciente adhesión de la moneda británica refuerza la estabilidad de la ecu, pero sus condiciones no son del todo satisfactorias. De hecho, la libra esterlina se enmarca en el margen ampliado de fluctuaciones y no se ha establecido ningún plazo para su incorporación al margen restringido. Aún existen graves tensiones dentro del SME, lo que se debe tanto a la debilidad de la libra esterlina como a la solidez del marco, que se ha visto afectado por el alza de los tipos de interés impuesta por el financiamiento de la reunificación alemana.

## 2. Etapas de la Unión Económica y Monetaria (UEM)

Al comienzo de los años setenta, los Jefes de Estado de la Comunidad decidieron iniciar un proceso destinado al establecimiento de la unión monetaria. En 1971 el Consejo adoptó el Plan Werner, que fue formulado con tal objeto. En el plan se proponía la implantación del sistema de fijación de tipos de cambio intracomunitarios que fue adoptado

posteriormente, cuando entró en vigor el margen europeo de fluctuación de los tipos de cambio en 1972. La solidez de los tipos de cambio intracomunitarios, una política monetaria estrictamente coordinada y supervisada por una institución común y la absoluta libertad de las corrientes de capital se lograrían en los diez años siguientes. Debido a las tensiones internacionales no se llegó a aplicar el Plan Werner, pero la idea de crear una unidad monetaria se planteó nuevamente durante el proceso de desarrollo del SME. En realidad, éste debía entrar en una "fase institucional" que haría posible la transición a la unión monetaria europea.

El retraso que se produjo en la iniciación de esta segunda fase, prevista inicialmente para 1981, frenó el proceso de integración europea. De hecho, el Sistema Monetario Europeo como tal no ofrece una política monetaria común, definida por una institución comunitaria, y menos aún la mayor coordinación de las políticas presupuestarias de los países que debería darse paralelamente a una total integración económica. El Consejo, reunido en Hanover en junio de 1988, indicó que estaba dispuesto a superar esos obstáculos y, en respuesta a una solicitud del Consejo, en abril de 1989 se dio a conocer el informe del Comité Delors sobre la unión económica y monetaria de la Comunidad Europea.

El Plan Delors tiene por objeto consolidar el proceso de integración mediante la transformación a fondo del SME. Aunque haya sido complementado o modificado, este informe sigue siendo el documento de referencia esencial, puesto que en él se propone un programa de integración económica y monetaria en el que se definen claramente el objetivo de unión monetaria, las nuevas instituciones necesarias y los instrumentos para su consecución. Se proponen tres etapas consecutivas, pero no se indica explícitamente la duración de cada una de ellas.

La primera etapa, que entró en vigor el 1º de julio de 1990, está consagrada al fortalecimiento de la coordinación comunitaria. En esta fase del proceso se prevé la creación de un mercado interno; la incorporación de todas las monedas de la Comunidad al mecanismo cambiario del SME, de conformidad con las mismas normas; el establecimiento de orientaciones cuantitativas a mediano plazo que rijan las políticas presupuestarias de los países; la institución de un control multilateral de las políticas económicas de los Estados miembros; la supresión de las restricciones al uso privado de la ecu; la ampliación de las funciones de los comités directivos de los bancos centrales y, por último, la preparación y la ratificación de un nuevo trato.

La segunda etapa ha sido concebida como el período de estructuración de las nuevas instituciones. Sus principales elementos son la creación del organismo monetario de la Comunidad, que se denominaría Sistema Europeo de Bancos Centrales; una posible reducción de los márgenes de fluctuación de las monedas; la formulación de normas no obligatorias sobre el déficit presupuestario anual y su financiamiento; la adopción de orientaciones mayoritarias en materia de política económica y, en último término, la evaluación del mercado interno y de las adaptaciones necesarias.

La transición a la segunda etapa supone la entrada en vigor efectiva de la Unión Económica y Monetaria. De acuerdo con el plan Delors, a partir de entonces se fijarán paridades irrevocables, las orientaciones relativas a la política económica tendrán carácter obligatorio, el Sistema Europeo de Bancos Centrales se encargará de la formulación y la aplicación de la política monetaria, las reservas pasarán a ser comunes y, por último, se adoptará una moneda única.

## 3. Decisiones adoptadas desde 1990

En 1990 la Comunidad dio muestras de estar firmemente decidida a consolidar la Unidad Económica y Monetaria. Así es como en el mes de octubre, cuando se celebró la reunión del Consejo Europeo en Roma, los Estados miembros (con excepción del Reino Unido) adoptaron posiciones comunes con respecto a los objetivos del proceso, la creación de una nueva institución monetaria y las modalidades de transición a la segunda etapa.

De conformidad con esos acuerdos, que responden a los lineamientos generales del informe Delors, la unión económica comprenderá un sistema de mercado abierto, caracterizado por la estabilidad de los precios, el crecimiento, el empleo y la protección del medio ambiente. Tal sistema tiene por objeto crear condiciones financieras y presupuestarias adecuadas y equilibradas, así como una cohesión económica y social.

La unión monetaria supone la creación de una nueva institución, integrada por los bancos centrales de los países y un órgano central, que será la única entidad responsable de la política monetaria. Su principal función consistirá en velar por la estabilidad de los precios. Su independencia estará consagrada en sus estatutos y responderá ante las instituciones responsables en el ámbito político. En la tercera etapa se establecerán tipos de cambio irrevocablemente fijos antes de que se adopte la moneda única, una ecu fuerte y estable.

Según lo previsto, la segunda etapa se iniciará el 1º de enero de 1994, después de que el Parlamento de cada país haya aprobado la revisión de los tratados constitutivos de la Comunidad (a más tardar a fines de 1992). En este caso, las modalidades de transición a la tercera etapa difieren de lo indicado en el informe Delors con respecto a dos puntos. En primer lugar, no se exige la adhesión de todas las monedas al mecanismo cambiario; simplemente se prevé que el mayor número posible de países deberá haber suscrito el acuerdo cambiario del Sistema Monetario Europeo. En segundo lugar, sólo se indica que no se contempla el financiamiento monetario del déficit presupuestario ni la posibilidad de que la Comunidad o los Estados se hagan responsables de la deuda de otro miembro, y no se imponen limitaciones presupuestarias a los Estados miembros.

Para esta segunda etapa sólo se ha previsto la creación de la nueva institución monetaria de la Comunidad y se han definido sus objetivos. No se ha estipulado la duración de esta fase transitoria ni las modalidades de transición a la tercera etapa. Simplemente se indica que, a más tardar tres años después del inicio de la segunda etapa, la Comisión y el Consejo de la institución monetaria informarán al Consejo de Economía y Finanzas y al Consejo de Asuntos Generales, a fin de que se adopte la decisión relativa a la transición a la tercera etapa, que deberá iniciarse una vez cumplido un plazo razonable.

El año 1991 fue un período de dudas y de esperas infructuosas en el proceso de adopción de la Unidad Económica y Monetaria por parte de los Doce. Las decisiones adoptadas en el marco de las reuniones intergubernamentales celebradas en los meses de setiembre y octubre, con el objeto de preparar un proyecto de tratado, representaron un retroceso con respecto a 1990, aunque, por otra parte, tienen la virtud de haber sido más realistas. El establecimiento de la autoridad monetaria común tardará alrededor de tres años y la creación de una Europa en la que se combinan diversos ritmos de crecimiento está prácticamente oficializada, puesto que se contempla la transición a la tercera fase en los países que ya han alcanzado cierta convergencia, en tanto que los demás se verán beneficiados por exenciones y por la fijación de plazos transitorios antes de que se incorporen al sólido núcleo de la Comunidad.

De acuerdo con este proyecto, al comienzo de la segunda etapa el actual Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales será sustituido por el Instituto Monetario Europeo (IME), que estará integrado por los doce gobernadores, un presidente y un vicepresidente. Este Instituto se encargará de difundir el empleo de la ecu y de estructurar los instrumentos de la política monetaria común; además, antes de 1997 deberá presentar un informe sobre el grado de convergencia existente en la Comunidad Económica Europea. En base a todo lo anterior, los Ministros de Hacienda determinarán qué países están en condiciones de adoptar la moneda única y qué países no pueden hacerlo todavía.

El Consejo Europeo fijará la fecha de transición a la tercera etapa en base a criterios objetivos relacionados con la estabilidad de los precios, el control del déficit presupuestario y la matriz de fluctuaciones cambiarias. Se ha estipulado que los criterios de convergencia no se aplicarán en forma mecánica, sino de acuerdo con criterios políticos, es decir, teniendo en cuenta su tendencia. La tercera fase sólo podrá iniciarse cuando se considere que más de la mitad de los Estados miembros están en condiciones de pasar a la siguiente etapa. Los países que estén rezagados se verán beneficiados por exenciones provisionales antes de unirse a dichos Estados.

Se ha acordado que ningún país podrá vetar una decisión mayoritaria y que un país que se considere en condiciones de participar podrá optar por mantenerse al margen. En resumen, hay tres principios que rigen la participación de los países miembros: no se discrimina de modo alguno a los países menos adelantados, puesto que las decisiones relativas al ritmo de participación de cada país se adoptarán en común (Consejo Europeo) y los Estados miembros que no deseen delegar su soberanía monetaria no estarán obligados a participar, pero tampoco se reconoce el derecho a veto, a fin de no retardar el proceso.

Una vez que se inicie la tercera etapa, el Instituto Monetario Europeo desaparecerá y comenzará a funcionar el Banco Central Europeo. Pero antes de que este último cuente con facultades propias que no dependan de los gobiernos, durante la segunda etapa la gestión económica debería racionalizarse a nivel de la Comunidad, a fin de consolidar la convergencia. Con tal objeto, el Consejo Europeo establecerá cada año las orientaciones comunes de la política económica y el consejo "ECOFIN" procurará que las políticas (presupuestaria, fiscal, salarial, etc.) aplicadas independientemente por cada gobierno se conformen a esas directivas. De esa manera se mantendrá la autonomía de los poderes nacionales durante la segunda etapa, pero se supone que los gobiernos deberán seguir una cierta tendencia.

En la reunión de Ministros de Hacienda, celebrada el 7 de octubre de 1991, se llegó a un consenso con respecto a las disciplinas monetarias que deberán observar los países que formen parte del núcleo y que tengan una moneda única durante la segunda etapa de la Unidad Económica y Monetaria. Hay que determinar qué se considerará un déficit excesivo y qué sanciones se aplicarán a los países "indisciplinados". Los ministros parecen dispuestos a aceptar criterios cuantitativos (un déficit superior al 3% del PIB y una deuda pública superior al 60% del PIB), siempre que la evaluación de la situación de los países no sea mecánica. En el caso de los países que presenten divergencias más marcadas, aparentemente se podría concordar en la aplicación de una gama de medidas que abarquen desde una discreta recomendación a la imposición de "multas", pasando por "amonestaciones públicas".

Estos son los principales componentes del proyecto de tratado, pero antes de que se presentara un texto definitivo al Consejo Europeo en Maastricht, en diciembre de 1991, los

doce Ministros de Hacienda debían definir algunos elementos esenciales, entre otros el estatuto y las funciones específicas del Instituto Monetario Europeo y las características concretas de la segunda etapa.

## B. OBJETIVO FINAL DE LA MONEDA UNICA

### 1. La moneda única como coronación del mercado único

En un informe (Emerson, 1990) publicado por la Comisión en octubre de 1990, se aboga por un conjunto compuesto por "un mercado único y una moneda única". A juicio de sus autores, en su última fase la unión monetaria europea debería conducir a la sustitución de las monedas nacionales por una moneda europea única. La otra alternativa, que consistiría en la fijación irrevocable de los tipos de cambio, supone las mismas obligaciones que la adopción de una moneda única, pero no persigue los mismos beneficios. El proceso de adopción de una moneda única, que permitiría lograr una eficacia a nivel microeconómico y –a la vez– una mayor estabilidad macroeconómica dentro de la CEE, no debería llevarse a cabo durante un prolongado período de transición sino dentro de los plazos más breves que sea posible.

El informe consiste en una serie de críticas contra la teoría "de las zonas monetarias óptimas", que define las características que debería tener una zona que tenga una moneda propia. Según el concepto fundamental de esta teoría, una moneda única tiene la ventaja de suprimir los gastos por concepto de transacciones que suponen las operaciones de cambio entre diversas monedas dentro de una misma zona económica, siempre que los dos factores de producción –la mano de obra y el capital– puedan desplazarse entre las distintas regiones que la integran.

Según los autores del informe Emerson, la CEE es un caso único en la historia y la geografía del planeta. La Comunidad representa un mercado de 340 millones de persona cuyo ingreso equivale al de los Estados Unidos. Con excepción de los Estados miembros menos adelantados, la mayoría de los países cuentan con una gama muy amplia de industrias. De hecho, el comercio intrasectorial es el tipo de intercambio más común en la Comunidad. Los autores consideran que en el caso particular de la CEE la movilidad de los trabajadores ha sido tradicionalmente muy limitada y que, por otra parte, dada la importancia del comercio intersectorial, un dramático deterioro de las perspectivas de un determinado sector (o de un conjunto de sectores) puede afectar con igual intensidad a varios países de la Comunidad. Por consiguiente, es mucho más probable que los impactos que puedan sufrir los Estados miembros provengan del exterior, no de la misma Comunidad, y que una moneda única pueda resistir más adecuadamente las perturbaciones que se produzcan a nivel mundial.

Los autores consideran que la evaluación de la Unión Económica y Monetaria es una tarea muy difícil, especialmente porque no hay precedentes históricos de una unión monetaria que abarque tantos países. Se trata de un cambio de grandes proporciones en todo el sistema de gestión de la economía, que tiene repercusiones en la política monetaria, que supone la creación de un nuevo banco central europeo independiente y la adopción de normas relativas a los presupuestos nacionales y que también influye en el sistema

internacional. Los autores afirman que éste es un cambio de sistema cuyo alcance es muy similar a la decisión de establecer un sistema de tipos de cambio fijos, adoptada en Bretton Woods en 1944. En ese contexto y, en vista de la imposibilidad de realizar una evaluación cuantitativa de los beneficios futuros, en el informe se incluye una larga enumeración de las ventajas y desventajas de la unión, pero no se presenta una evaluación global.

La Unión Económica y Monetaria realzaría la eficacia y el dinamismo de las economías de los Estados miembros en distintos sentidos. En primer lugar, los tipos de cambio dejarían de ser variables e imprevisibles. A manera de ejemplo, en el informe se hace referencia a las variaciones medias entre las diversas monedas de la Comunidad, variaciones que alcanzan a un 0.7% en el caso de las monedas que forman parte del mecanismo cambiario del Sistema Monetario Europeo y a un 1.9% en el caso de las demás monedas. Además, la adopción de una moneda única eliminaría los gastos relacionados con las operaciones de conversión de una a otra moneda de la CEE (actualmente los bancos cobran la misma comisión por operaciones de cambio entre divisas comunitarias y entre otras monedas). Una moneda única permitiría ahorrar una suma equivalente al 0.5% del producto interno bruto de la Comunidad. En el informe se insiste en que, además de estos beneficios iniciales, se lograría una mejor consolidación del programa para 1992 y el incremento de las inversiones debido a las perspectivas favorables aportaría constantes beneficios.

Los autores sostienen que la existencia de un banco central independiente que operara con una moneda única facilitaría notablemente el control de la inflación. Es probable que la reducción de la inflación, que suele suponer una baja pasajera de la producción y el empleo, no tuviese efectos negativos dentro de la Unión. En el informe se hace hincapié en que, si las empresas y los trabajadores sienten que el banco central está efectivamente en condiciones de poner fin a la inflación, es posible que modifiquen su comportamiento en respuesta a esa situación. Estos adoptarían una actitud más moderada con respecto a los precios y los salarios y, por lo tanto, limitarían el costo que supone una reducción de la inflación.

En vista de que una moneda única provoca una pérdida de la autonomía en materia de política monetaria y tipos de cambio, la política presupuestaria de cada país adquirirá mayor importancia para cada Estado miembro. Los gobiernos adoptarán decisiones relacionadas con el sistema fiscal y los gastos públicos, a fin de contrarrestar las perturbaciones. La unión monetaria beneficiará a los países que tengan altos tipos de interés, en la medida en que éstos se fijarán de acuerdo con los tipos vigentes en los países cuya inflación se encuentre más controlada. Por lo tanto, la reducción de los tipos de interés nominal se traducirá en una disminución del déficit presupuestario de esos países. Por otra parte, la Unión Económica y Monetaria intensificará las presiones competitivas sobre los gobiernos que, a su vez, podrán realzar la eficacia en la prestación de servicios públicos y de la recaudación de impuestos.

En último término, la moneda única europea se convertirá indudablemente en la divisa que se utilice en numerosas transacciones monetarias a nivel mundial. La posesión de ecu en efectivo podría traducirse en un aumento de 35 000 millones de dólares de los ingresos por concepto de derechos de emisión. Asimismo, la Comunidad debería poder reducir a la mitad sus reservas oficiales de oro y divisas, lo que permitiría ahorrar 200 000 millones de dólares. Pero, sobre todo, la existencia de una política monetaria única que aplicar el banco central europeo otorgaría a la Comunidad una mayor influencia en la coordinación

internacional de las políticas económicas. El sistema monetario internacional sería más equilibrado, puesto que tendría como base la tríada formada por el yen japonés, el dólar de los Estados Unidos y la moneda europea.

Siempre de acuerdo con lo indicado en el informe, el costo más elevado de la Unión Económica y Monetaria será la desaparición de los tipos de cambio como instrumentos de política económica, sobre todo porque existe una marcada diferencia entre algunos grupos de países de la Comunidad. Siete países de los Doce (Alemania, los países del BENELUX, Francia, Dinamarca e Irlanda) han alcanzado un grado de convergencia adecuado y otros tres Estados (España, Italia y el Reino Unido) podrían alcanzarlo en el futuro cercano, en tanto que Grecia y Portugal aún tienen un largo camino que recorrer en tal dirección.

En el informe Emerson los tipos de cambios se consideran exclusivamente como instrumentos de amortización de los impactos externos (por ejemplo, el alza de los precios del petróleo) y se analizan los mecanismos que podrían sustituirlos. Según los autores, la invariabilidad de los tipos de cambio no provocaría mayores problemas por lo siguientes motivos: la Comunidad seguiría estando en condiciones de modificar sus tipos de cambios en relación con el resto del mundo; los integrantes iniciales del mecanismo cambiario del SME no han tenido que hacer ningún reajuste importante desde 1987; los salarios y los precios no varían a corto plazo, incluso en casos de crisis, en tanto que a más largo plazo los tipos de cambio varían de acuerdo con la inflación, sin influir en forma duradera en la competitividad de los precios, etc.

## 2. Transición necesaria para la adopción de una moneda común

Las orientaciones adoptadas recientemente en el marco de las reuniones intergubernamentales (véase el punto 3 de la sección A del capítulo II) demuestran que es muy probable que la Unidad Económica y Monetaria se establezca en el seno de una Comunidad con diversos ritmos de crecimiento. Por otra parte, ésta es la opción más seria, porque los Estados miembros nunca han preconizado una redistribución presupuestaria de gran alcance. Sin embargo, aun si la adopción de la UEM parece fundarse sobre una base sólida gracias a los cambios registrados recientemente, los Estados miembros tienen mucho interés en conservar su autonomía, lo que ha contribuido a postergar la creación del Banco Central Europeo (tercera etapa), que en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Roma en 1990 se había propuesto establecer a comienzos de la segunda etapa.

Además, no se han definido claramente las condiciones de funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria a lo largo de todo el período de transición anterior a la integración total. De acuerdo con el proyecto actual, la segunda fase aparece como una prolongación de la primera que no supone mayores modificaciones. Es muy importante saber cómo podría sustituir la ecu al marco en lo que respecta a la función que desempeña a nivel internacional. En este sentido el proyecto británico de una "ecu fuerte" podría ofrecer una solución transitoria.

Aunque la ecu ha sido hasta ahora el elemento fundamental del mecanismo cambiario del Sistema Monetario Europeo, su rol internacional se ha mantenido relativamente limitado. La ecu, que ha sido definida como una cesta de monedas, se ve menoscabada por las monedas más débiles de la Comunidad y, por lo tanto, es obligatoriamente menos atractiva que la moneda más fuerte, el marco alemán. Esta situación no cambiará, a menos que las

monedas nacionales sean sustituidas por una moneda única, pero nadie prevé que esta última etapa se inicie en un futuro cercano.

El rol de la ecu durante el período de transición no es objeto de consideración ni en el plan Delors ni en el informe Emerson. Ahora bien, antes de la adopción de una "moneda única" evidentemente es imprescindible que se adopte por un período una "moneda común" que vaya adquiriendo cada vez más importancia en el plano internacional. En caso de que eso no ocurra, el marco alemán seguirá ocupando ese lugar. La idea de una "ecu fuerte", propuesta por el Primer Ministro de Gran Bretaña, J. Major cuando era Ministro de Hacienda, aparecía inicialmente como una solución alternativa a una moneda única. Aunque la Comisión se opuso enfáticamente a ese proyecto, es digno de ser analizado en la medida en que parece capaz de llenar un importante vacío.

La ecu fuerte prevista en el plan Major corresponde a una moneda europea reforzada, que se caracterizaría por la imposibilidad de depreciarse en relación con las demás monedas de la Comunidad. Si una de las monedas que formara parte de la ecu fuerte tuviera que ser devaluada, se reduciría la porción de la ecu que ésta representara y aumentaría la porción correspondiente a las monedas de los demás países participantes. Si los tipos de interés que se fijaran para la ecu fuerte y otra moneda de la Comunidad fuesen idénticos, los particulares preferirían la primera primero porque estarían seguros de que nunca sería devaluada. Por lo tanto, los tipos de interés de la ecu fuerte serían de hecho los tipos básicos del sistema y desempeñarían una función similar a la de los tipos aplicados actualmente al marco alemán, lo que convertiría a la ecu fuerte en el núcleo del Sistema Monetario Europeo. A la larga y si el conjunto de actores económicos así lo deseara, podría sustituir a las monedas nacionales.

La emisión de la ecu fuerte estaría respaldada por un Fondo Monetario Europeo (FME), que se crearía con aportes en divisas nacionales transferidas por los bancos nacionales de los Doce. Por consiguiente, la ecu fuerte no provocaría inflación, porque sólo se emitiría a cambio de monedas nacionales. Mediante la fijación del tipo de interés de la ecu fuerte y en base al compromiso asumido ante los bancos centrales que operaran con monedas débiles, en el sentido de que el FME readquiriría su moneda a un precio elevado, el Fondo influiría en los tipos de interés de los países y, por lo tanto, en sus tasas de inflación.

A juicio de los británicos, este proyecto permite disponer de más tiempo para que se produzca una convergencia entre el comportamiento económico de los países y deja en manos del Parlamento de cada país el control de la política monetaria nacional, a la vez que representa un adelanto en el proceso de consolidación de la estabilidad europea. Sin embargo, es posible que este enfoque "evolutivo" (en contraposición al enfoque "institucional" del plan Delors), que permite la igualación de las monedas nacionales, no conduzca necesariamente a la unión monetaria. Además, no se indica cuándo se cumplirán las condiciones necesarias para que se inicie la última etapa de la Unión Económica y Monetaria. Por lo tanto, la ecu fuerte del Plan Major es un buen instrumento de transición, pero el plazo previo a su adopción debería limitarse. En vista de que los beneficios derivados de la supresión de los gastos por concepto de transacciones y de la desaparición de la incertidumbre sólo se conocerán en la tercera etapa de la UEM, el período de transición debería ser relativamente corto.

## C. CONDICIONES COYUNTURALES DE LA UNIFICACION MONETARIA

Paralelamente al establecimiento del mercado único, durante la primera etapa de la Unión Económica y Monetaria se debería lograr un mayor grado de convergencia económica, reforzar la coordinación de las políticas monetarias y promover la ecu. Con tal objeto, los Estados miembros han adoptado un dispositivo de vigilancia multilateral de la evolución del empleo, los precios y los costos, la competitividad, los mecanismos de formación de los salarios y los presupuestos. Mediante la vigilancia multilateral se procura lograr una convergencia entre las políticas y el comportamiento económico de los Estados miembros, a fin de perpetuar y perfeccionar las condiciones necesarias para un crecimiento sostenible y generador de empleo. No obstante, ese mecanismo se ve afectado por problemas provocados por la reducción del ritmo de crecimiento económico mundial y la persistencia de las divergencias nacionales, tanto con respecto a la inflación como a las finanzas públicas.

### 1. Reducción actual del ritmo de crecimiento mundial

El perfeccionamiento de la coordinación de las políticas económicas entre 1983 y 1990 en el marco del Sistema Monetario y Económico, sumada a las previsiones favorables de los agentes económicos motivadas por la adopción del Acta Unica, contribuyó a la recuperación de la rentabilidad de las empresas europeas, a la creación de empleo y a la reducción de los elevados déficit presupuestarios. Durante el segundo semestre de 1990 se produjo una reducción del ritmo de actividad económica dentro de la Comunidad, que ha seguido acentuándose desde entonces: el crecimiento real del producto interno bruto de la Comunidad fue de un 2.7% en 1989, lo que se compara con un 3.3% en 1988, y las previsiones indican que sólo alcanzará a un 1.4% en 1991.

Es indudable que la desintegración de las economías planificadas de Europa oriental, las incertidumbres relativas a la Unión Soviética y la crisis del Golfo han creado condiciones desfavorables para la economía de la Comunidad. Fuera de la CEE, el crecimiento del producto interno bruto real se redujo de un 3.2% en 1989 a un 1.7% en 1990, y ese reducción debería continuar en 1991. Por consiguiente, la demanda de importaciones provenientes del resto del mundo sólo aumentó alrededor de un 4% en 1990 y es probable que no supere el 2.8% en 1991, aunque su tasa de crecimiento anterior equivalía a más del doble (7.4% en 1989). (Véase Comisión de las Comunidades Europeas, 1990-1991.) Además, los Doce se han visto afectados por una pérdida de competitividad debida a la valorización de las monedas europeas en relación con el dólar registrada en 1990.

Ante las incertidumbres económicas y políticas actuales, la Comunidad se ve obligada a recurrir a sus propios medios para crear las condiciones que hagan posible el crecimiento equilibrado necesario para que se produzca la unión económica y monetaria. En vista de que no se prevé una recuperación sostenida de la actividad económica en el futuro inmediato en los principales países industrializados, las políticas monetarias y presupuestarias nacionales deben ser relativamente restrictivas en la mayoría de los casos.

## 2. Lenta anulación de las brechas inflacionarias

Pese a la reducción del ritmo de crecimiento, la inflación sigue siendo un motivo de preocupación para la CEE (véase el cuadro 1). La tasa de inflación que alcanzó a un 8.1% en el período 1978-1987 en toda la Comunidad, se redujo notablemente hacia fines de los años ochenta (3.4% en 1988). La inflación comenzó a aumentar a partir de 1989 y las previsiones de la Comunidad indican que en 1991 y 1992 será de aproximadamente un 5%, pero esta cifra global oculta considerables disparidades entre los países de la CEE, países que pueden clasificarse en tres categorías, de acuerdo con su grado de convergencia.

Los siete países, cuyas monedas han evolucionado desde 1979 dentro de un estrecho margen cambiario (Bélgica, Dinamarca, Alemania,[1] Francia, Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos) presentan el más alto grado de convergencia. Su tasa media de inflación aumentó recientemente, pero se ha mantenido en un nivel inferior o cercano al 3% desde 1986. La dispersión de las tasas de inflación es reducida: la diferencia entre la más alta (3.8% en Luxemburgo) y la más baja (2.5% en Alemania) fue ligeramente superior a un punto porcentual en 1990.

Cuadro 1

**CONVERGENCIA DE LAS TASAS DE INFLACION EN LA CEE**

*(Deflactor del consumo privado)*

| | 1978-87 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 [a] | 1992 [a] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| CEE [b] | 8.1 | 3.4 | 4.9 | 5.0 | 5.0 | 4.6 |
| **Países con tasas de inflación bajas y convergentes** | | | | | | |
| CEE [c] | 5.6 | 1.9 | 3.3 | 2.8 | 3.2 | 3.6 |
| Bélgica | 5.2 | 1.3 | 3.5 | 3.5 | 3.2 | 3.6 |
| Dinamarca | 7.8 | 4.9 | 5.1 | 2.6 | 2.4 | 2.6 |
| Alemania | 3.3 | 1.4 | 3.1 | 2.5 | 3.5 | 4.2 |
| Francia | 8.7 | 2.7 | 3.5 | 3.0 | 3.1 | 3.2 |
| Irlanda | 10.5 | 2.5 | 3.9 | 2.6 | 3.0 | 3.0 |
| Luxemburgo | 5.7 | 2.8 | 3.4 | 3.8 | 3.5 | 3.5 |
| Países Bajos | 3.5 | 0.6 | 2.9 | 2.6 | 2.8 | 2.9 |
| **Países con tasas de inflación elevadas** | | | | | | |
| CEE [d] | 11.1 | 5.2 | 6.0 | 6.7 | 6.3 | 5.3 |
| Italia | 13.0 | 5.3 | 5.8 | 6.2 | 6.3 | 5.6 |
| España | 12.7 | 5.2 | 6.6 | 6.4 | 5.9 | 5.3 |
| Reino Unido | 8.3 | 5.0 | 5.9 | 7.2 | 6.5 | 5.1 |
| **Países con tasas de inflación superiores al 10%** | | | | | | |
| CEE [e] | 19.4 | 12.4 | 13.8 | 16.9 | 14.6 | 11.3 |
| Portugal | 20.4 | 10.1 | 12.8 | 13.6 | 11.5 | 9.8 |
| Grecia | 18.6 | 14.2 | 14.7 | 20.5 | 18.0 | 13.0 |

**Fuente:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), proyecciones económicas realizadas en julio de 1991, Comisión de las Comunidades Europeas.

[a] Proyecciones.
[b] Doce países.
[c] Siete países.
[d] Tres países.
[e] Dos países.

[1] Con la excepción mencionada en el cuadro pertinente, en este caso "Alemania" se refiere solamente a Alemania occidental hasta 1989 y al país reunificado a partir de 1990.

A juicio de la Comisión, la convergencia de los precios registrada en esos países hasta 1990 ya corresponde en términos generales a lo que sería necesario para que se iniciara la etapa final de la Unión Económica y Monetaria. Paralelamente a esta convergencia de las tasas de inflación se ha producido una reducción neta del ritmo del aumento de los costos unitario de los salarios. No obstante, desde 1991 las tensiones derivadas del proceso de reunificación han producido un leve aumento de la inflación en Alemania, que hasta entonces constituía el principal polo de estabilidad.

Hay un segundo grupo de países cuyas tasas de inflación equivalen al doble de las primeras (media = 6.7% en 1990). Se trata de Italia, el Reino Unido y España que, pese a esto, han logrado notables progresos en la última década. La principal causa de inflación en Italia y el Reino Unido es el aumento de los costos salariales. En la primera etapa, el Reino Unido y España podrían lograr un cierto grado de convergencia, que fuera suficiente para que se incorporaran al margen estrecho del Sistema Monetario Europeo.

El último grupo de países está integrado por Portugal y Grecia, cuyas tasas de inflación siguen siendo superiores al 10%. Dentro del marco de la Unión Económica y Monetaria, dichas tasas supondrían graves pérdidas de empleos en caso de que estos países participaran plenamente en la primera fase (márgenes reducidos, reajustes limitados, etc.) sin adoptar simultáneamente medidas de estabilización. En el régimen adoptado por el Consejo en su reunión de Roma (1990) se prevé además una transición a la segunda etapa en que el mayor número posible de países pueda participar en el mecanismo cambiario del SME sin que eso signifique que deben acatar todas sus disposiciones. En Portugal, cuya tasa de inflación ascendió a cerca del 14% en 1990, se sigue produciendo un acelerado aumento de los costos salariales unitarios nominales, pero la moneda portuguesa podría incorporarse en un futuro relativamente cercano al margen estrecho del mecanismo cambiario, como ha logrado hacerlo ya la moneda irlandesa gracias a constantes esfuerzos. Por otra parte, en Grecia, cuya tasa de inflación fue superior al 20% en 1990, es imprescindible que se adopten serias medidas de ajuste y que el esfuerzo en tal dirección de mantenga a mediano plazo.

### 3. Divergencia persistente entre las políticas presupuestarias

En el informe Delors se afirma que la falta de convergencia entre las políticas presupuestarias es una de las deficiencias que presenta el Sistema Monetario Europeo. De hecho, como la política presupuestaria no es estricta y se orienta en dirección opuesta a la política monetaria, los esfuerzos desplegados con el objeto de fomentar la estabilidad de los precios, un ajuste externo efectivo y la estabilidad de los mercados cambiarios se ven gravemente obstaculizados. El plan Delors preconizaba la imposición de normas obligatorias para limitar el déficit presupuestario, la prohibición de financiar el déficit mediante la emisión de moneda y la limitación de los préstamos que se contrajeran en el exterior en monedas no emitidas por los Doce. No obstante, de acuerdo con el régimen establecido por el Consejo, durante la segunda etapa no se prevé el financiamiento monetario del déficit presupuestario ni la imposición de limitaciones presupuestarias a los Estados miembros.

Como queda en evidencia en los cuadros 2 y 3, la situación relativa a los presupuestos nacionales de los países de la Comunidad presenta marcadas disparidades. A partir de 1985 los Doce tienen una necesidad de financiamiento público que fluctúa entre un 4% y un 5% del PIB de la Comunidad, aunque, de acuerdo con la norma absoluta de convergencia establecida por la CEE, ésta no debe ser superior al 3%. El sector público de Luxemburgo,

el país más pequeño de la Comunidad, es el único que ha tenido un superávit constante en los últimos cinco años. Dejando de lado este caso excepcional, Dinamarca, Alemania, España, Francia y el Reino Unido tienen una necesidad de financiamiento de la administración pública relativamente menor (de un 1% a un 4%, según el país, en 1990) y, asimismo, una relación razonable entre la deuda pública y el PIB.

Cuadro 2

**CAPACIDAD O NECESIDAD (-) DE FINANCIAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**

*(Como porcentaje del PIB)*

| | 1985 | 1987 | 1989 | 1990 | 1991[a] | 1992[a] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| CEE | -4.6 | -4.2 | -3.0 | -4.1 | -4.6 | -4.4 |
| **Países con deuda y déficit elevados** | | | | | | |
| Grecia | -13.8 | -12.4 | -19.2 | -18.9 | -15.4 | -10.7 |
| Italia | -12.5 | -11.0 | -10.1 | -10.6 | -10.0 | -10.0 |
| **Países muy endeudados** | | | | | | |
| Bélgica | -8.5 | -7.0 | -6.6 | -6.0 | -6.4 | -6.1 |
| Irlanda | -11.2 | -9.1 | -3.5 | -3.4 | -3.8 | -3.5 |
| Países Bajos | -4.8 | -6.6 | -5.2 | -5.7 | -4.8 | -4.9 |
| Portugal | -10.1 | -6.8 | -3.8 | -5.8 | -5.5 | -5.0 |
| **Otros países** | | | | | | |
| Dinamarca | -2.0 | 2.4 | -0.5 | -1.5 | -1.3 | -1.1 |
| Alemania | 1.8 | -1.9 | 0.2 | -2.2 | -4.7 | -3.9 |
| España | -6.9 | -3.2 | -2.7 | -3.7 | -2.7 | -2.0 |
| Francia | -2.9 | -1.9 | -1.4 | -1.6 | -1.6 | -1.5 |
| Luxemburgo | 5.3 | 1.2 | 3.1 | 4.2 | 1.7 | 1.6 |
| Reino Unido | -2.8 | -1.3 | 1.0 | -0.5 | -2.2 | -3.1 |

**Fuente:** Comisión de las Comunidades Europeas.
[a] Proyecciones.

Cuadro 3

**DEUDA PUBLICA BRUTA DE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD**

*(Como porcentaje del PIB)*

| | 1986 | 1989 | 1990[a] | 1991[a] | 1992[a] |
|---|---|---|---|---|---|
| CEE | 58.3 | 58.6 | 58.6 | 60.0 | 61.0 |
| Bélgica | 123.7 | 128.9 | 127.5 | 128.1 | 127.8 |
| Italia | 88.5 | 98.6 | 100.7 | 103.3 | 105.8 |
| Irlanda | 115.7 | 103.8 | 99.8 | 97.4 | 95.2 |
| Grecia | 65.3 | 82.9 | 86.3 | 86.0 | 83.3 |
| Países Bajos | 71.7 | 78.0 | 78.5 | 78.8 | 79.9 |
| Portugal | 68.4 | 71.2 | 67.3 | 63.8 | 61.6 |
| Dinamarca | 66.9 | 62.5 | 62.4 | 62.3 | 61.7 |
| Alemania | 42.7 | 43.6 | 43.0 | 45.4 | 47.2 |
| España | 48.0 | 44.6 | 45.2 | 44.5 | 43.7 |
| Reino Unido | 57.7 | 45.1 | 43.2 | 44.4 | 45.6 |
| Francia | 34.1 | 35.7 | 36.4 | 37.3 | 37.8 |
| Luxemburgo | 13.4 | 8.5 | 6.2 | 4.7 | 3.2 |

**Fuente:** Comisión de las Comunidades Europeas.
[a] Proyecciones.

Bélgica, Irlanda, los Países Bajos y Portugal no sólo necesitan un cuantioso financiamiento público (de un 3% a un 6%, según el país, en 1990), sino que además tienen un coeficiente de deuda elevado (128% del PIB en Bélgica en 1990). La situación de Italia y de Grecia es aún más inquietante, porque su necesidad de financiamiento equivale a más del 10% del PIB y, además, la carga de su deuda pública va en aumento: en 1986 representaba el 89% del PIB de Italia y el 65% del PIB de Grecia y en 1990 equivalía al 101% y al 86% del PIB, respectivamente.

En este contexto, Alemania constituye un caso particular debido al proceso de reunificación que inició en 1990. El déficit público de Alemania aumentó considerablemente y el coeficiente de su deuda pública registra una tendencia ascendente. La aplicación de esta política presupuestaria expansionista, en un país que hasta entonces había sido muy estricto, tiene dos efectos contradictorios. Por una parte, la estimulación del crecimiento influye favorablemente en los demás países de la Comunidad y, por otra, la evolución de los tipos de interés a corto plazo es una fuente de tensión dentro del Sistema Monetario Europeo.

A fin de controlar la tendencia inflacionaria debida al incremento del déficit presupuestario y al aumento de los salarios provocado por la presión de las reivindicaciones salariales, el Bundesbank aumentó en tres oportunidades desde 1990 su tipo de interés básico. Los Países Bajos, Bélgica y Dinamarca, tres países cuyas monedas tienen una estrecha vinculación con el marco, tuvieron que incrementar en cada una de esas oportunidades su tipo de interés, pese a la reducción del ritmo de su actividad económica. Este fenómeno también tuvo consecuencias perturbadoras para la economía de otros países de la Comunidad que no desean aplicar una política monetaria más restrictiva y que, además, necesitan reactivar el crecimiento para reducir el desempleo.

En el régimen de paridades monetarias estrechamente vinculadas que supone el Sistema Monetario Europeo, las corrientes de capitales flotantes dependen en gran medida del nivel que tengan los tipos de interés. Los países con tipos de interés elevados se ven beneficiados por una entrada de capitales y su moneda se valoriza. Esto provoca graves desequilibrios que obligan a los bancos centrales a intervenir con el objeto de mantener las monedas más débiles dentro de sus límites de fluctuación, ya sea mediante la venta de divisas, el aumento del tipo de interés o recurriendo a esos dos tipos de medidas.

La evolución de los tipos de interés ha creado una situación muy curiosa para quienes participan en el mecanismo cambiario del SME. El Reino Unido, país conocido por sus elevados tipos de interés, ha ido reduciéndolos progresivamente desde que la libra esterlina se enmarcó en los estrechos márgenes del mecanismo cambiario. El coeficiente de intervención del Banco de Inglaterra, que en octubre de 1990 era de un 15%, asciende actualmente a un 10.5%. Por su parte, los tipos de interés de Alemania, país cuya estabilidad monetaria lo convirtió en base de apoyo del Sistema Monetario Europeo, aumentaron hasta llegar a un 9.3%. Sin embargo, sería exagerado atribuir exclusivamente a Alemania el aumento de los tipos de interés a nivel mundial; al contrario de lo que sucede en los Estados Unidos, antes de la reunificación Alemania contaba con una notable capacidad de financiamiento en comparación con otros países y su balanza corriente aún se mantiene en un punto muy cercano al equilibrio.

## D. CONDICIONES ESTRUCTURALES PARA LA UNIFICACION MONETARIA

Las políticas macroeconómicas inadecuadas o las perturbaciones externas no explican por sí solas las divergencias existentes dentro de la Comunidad. Las diferencias entre el ritmo de inflación o el déficit público de los países suele ser un reflejo de disparidades estructurales que la Comunidad procura reducir recurriendo a su propio presupuesto, pero que, en el caso de las más marcadas, sólo pueden eliminarse gradualmente mediante la fijación de distintos tipos de cambio reales.

### 1. Persistencia de las disparidades estructurales

El crecimiento necesario en los doce países de la Comunidad sigue siendo diferente, como lo demuestran la evolución del desempleo y las disparidades entre los productos internos brutos por habitante. En los últimos veinte años se ha producido un incremento del número de personas desempleadas en toda la CEE, cuya tasa media de desempleo aumentó de un 2% en 1970 a más de un 6% en 1980, en tanto que a mediados de los años ochenta alcanzó a un 11%. Por otra parte, la tasa de desempleo ha ido disminuyendo gradualmente desde 1986 y se redujo a un 8% en 1990 (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991).

No obstante, hay marcadas disparidades entre los Estados miembros. De acuerdo con la magnitud de la tasa de desempleo expresada como porcentaje de la población activa, los Doce podían clasificarse en tres categorías en 1990 (véase el cuadro 4). España (17%) e Irlanda (16%) son los dos países que tienen las tasas de desempleo más altas. En el segundo grupo, integrado por la mayoría de los países miembros (Grecia, Italia, Reino Unido, Francia, Bélgica, Dinamarca y los Países Bajos) el indicador se sitúa entre el 6% y el 10%. Alemania occidental, Portugal y Luxemburgo, que integran el último grupo de Estados miembros, tienen tasas de desempleo relativamente bajas, que van del 2% al 5%.

Cuadro 4

**TASAS DE DESEMPLEO**

*(Porcentaje de la población activa)*

| | 1988 | 1989 | 1990 [a] | 1991 [a] | 1992 [a] |
|---|---|---|---|---|---|
| CEE | 9.7 | 8.9 | 8.2 | 8.8 | 9.3 |
| Irlanda | 17.4 | 16.0 | 15.1 | 16.0 | 16.8 |
| España | 19.3 | 17.1 | 16.1 | 16.0 | 15.5 |
| Grecia | 7.6 | 7.5 | 7.5 | 8.8 | 9.3 |
| Italia | 10.8 | 10.7 | 9.8 | 9.8 | 9.5 |
| Reino Unido | 8.5 | 7.0 | 5.7 | 8.5 | 10.8 |
| Francia | 9.9 | 9.4 | 9.0 | 9.3 | 9.5 |
| Bélgica | 10.0 | 8.5 | 8.1 | 8.5 | 8.3 |
| Dinamarca | 6.5 | 7.7 | 8.6 | 9.0 | 8.8 |
| Países Bajos | 9.3 | 8.7 | 8.1 | 7.8 | 7.8 |
| Alemania occidental | 6.1 | 5.5 | 5.1 | 4.5 | 4.8 |
| Portugal | 5.6 | 4.8 | 4.6 | 4.8 | 5.3 |
| Luxemburgo | 2.1 | 1.8 | 1.7 | 1.5 | 1.5 |

**Fuente**: Comisión de las Comunidades Europeas.
[a] Proyecciones.

Por lo tanto, el desempleo sigue siendo un problema grave en más de la mitad de los países de la Comunidad. En este caso, las disparidades demográficas se suman a las características estructurales de cada mercado de trabajo: desfase entre la oferta y la demanda de empleo, incremento de las tasas de actividad de la mano de obra en períodos de reactivación económica, evolución de la productividad en los diversos sectores. Las tasas de natalidad y los índices de fecundidad de la Comunidad han disminuido hasta llegar a niveles muy bajos, con la excepción de Irlanda y, en menor medida, Francia y el Reino Unido. A largo plazo, esta situación general plantea graves amenazas y hace dudar sobre la capacidad de recuperación de Europa. A corto plazo, se observan sobre todo divergencias en cuanto al ritmo de aumento de la población en edad activa. Antes de que se produjera una emigración masiva de personas de origen alemán a Alemania occidental, en ésta ya se había iniciado un proceso de implosión demográfica.

Lo anterior indica que debe haber una mayor diferencia entre las tasas de crecimiento de los países miembros para que sea posible reducir el desempleo dentro de la Comunidad Europea: el crecimiento debe ser mayor en los países cuyas tasas de desempleo sigan siendo las más altas. Esta diferencia también es imprescindible si se desea reducir las persistentes disparidades entre los diversos niveles de desarrollo, que se reflejan en el cuadro 5. El producto interno bruto per cápita calculado en base a un poder adquisitivo paritario indica la posición relativa de cada país y la base de 100 representa la media comunitaria correspondiente a cada año. De acuerdo con la situación existente en 1990, se pueden distinguir cuatro grupos de países:

a) Luxemburgo, que encabeza la lista con un índice de 138, es un caso especial porque es el más pequeño de todos los países miembros y atrae capitales extranjeros debido a las importantes ventajas fiscales que ofrece;

b) Alemania occidental ocupa el segundo lugar con un índice de 117; [2]

c) A continuación se encuentran el Reino Unido y Dinamarca (107), Francia y Bélgica (105), los Países Bajos (104) e Italia (103). En el período 1960-1990 se produjo una convergencia entre todos estos países, cuyos índices, que originalmente se enmarcaban entre 87 y 127, pasaron a ocupar un rango comprendido entre 103 y 107;

d) Los cuatro últimos países se encuentran claramente en un nivel inferior a la base (100); España (77) aventaja a Irlanda (66), Portugal (52) y Grecia (51).

[2] Esta cifra refleja exclusivamente datos correspondientes a la región occidental de Alemania. A título de comparación, se podría indicar que en 1989 el PIB per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo ascendía a 11 170 dólares de 1980 en la RFA y a 6 933 dólares en la RDA, nivel que sitúa a esta última entre Irlanda (6 271 dólares) y España (7 381 dólares).

Cuadro 5

**PIB PER CAPITA EN LOS DOCE PAISES DE LA CEE**

*(Poder adquisitivo paritario, base 100 = CEE, 12 países)*

| | 1960 | 1970 | 1980 | 1985 | 1989 | 1990 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Luxemburgo | 145.1 | 128.9 | 119.7 | 128.4 | 138.2 | 137.9 |
| RFA | 120.4 | 115.3 | 115.5 | 116.2 | 115.5 | 117.0 |
| Reino Unido | 127.2 | 107.8 | 101.3 | 105.1 | 108.2 | 106.9 |
| Dinamarca | 121.1 | 117.6 | 110.0 | 117.6 | 108.6 | 106.6 |
| Francia | 102.0 | 106.4 | 107.8 | 106.6 | 105.8 | 105.4 |
| Bélgica | 98.3 | 101.4 | 106.8 | 104.2 | 104.1 | 104.8 |
| Países Bajos | 119.8 | 116.6 | 111.0 | 107.6 | 103.5 | 103.7 |
| Italia | 86.8 | 95.7 | 103.0 | 103.7 | 103.6 | 103.3 |
| **CEE** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** |
| España | 62.7 | 77.1 | 76.2 | 73.7 | 76.3 | 76.8 |
| Irlanda | 63.4 | 61.8 | 66.5 | 66.8 | 64.9 | 65.8 |
| Portugal | 37.1 | 47.5 | 52.1 | 49.5 | 51.5 | 52.0 |
| Grecia | 37.4 | 49.8 | 56.1 | 54.8 | 51.4 | 50.6 |

**Fuente:** Centro de información y estudios prospectivos internacionales, base: PIB-POB.

Durante la década de 1980 el PIB per cápita de los países de este último grupo (CEE 4) equivalía a menos de las tres cuartas partes de la media de la Comunidad. En un estudio de la Comisión se presentan conclusiones muy interesantes relacionadas con las perspectivas futuras (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991). Durante el período 1982-1985 el grupo CEE 4 registró una tasa de crecimiento del PIB total de un 1.9%, tasa prácticamente idéntica a la de los demás países de la Comunidad. Sin embargo, entre 1986 y 1990 el diferencial de crecimiento entre ese grupo y los demás miembros de la Comunidad fue de 1.2 puntos porcentuales por año (4.2% en este grupo y 3.0% en los otros países de la CEE). No obstante, a pesar de que el rendimiento económico del grupo CEE 4 es evidentemente mejor y teniendo en cuenta la tasa de crecimiento de la población, el grado de convergencia expresado en términos del PIB per cápita fue relativamente modesto durante el segundo período: en 1985 correspondía al 66% de la media de la Comunidad y en 1990 había aumentado al 69%. Si ese grupo de países presentara un diferencial de crecimiento sostenido de aproximadamente 1.25 puntos porcentuales por año en relación con el resto de la Comunidad, tardaría veinte años en tener un PIB per cápita equivalente al 90% de la media de la Comunidad.

## 2. Rol del presupuesto de la Comunidad y de los fondos estructurales

Tomando en consideración la magnitud de las disparidades estructurales, que aumentaron considerablemente con las sucesivas expansiones de la CEE, la dinámica interna del mercado comunitario no puede por sí sola eliminar el desempleo y atenuar gradualmente las diferencias relativas al nivel de desarrollo. Por lo tanto, no hay seguridad de que la integración europea pueda concretarse en caso de que no se creen mecanismos adecuados de supresión de las disparidades. El único instrumento común de ajuste de que disponen actualmente los Doce es un presupuesto que tiene una limitada importancia

macroeconómica. A comienzos de los años noventa sólo representa alrededor del 1% del PIB de la Comunidad y corresponde, aproximadamente, al 2% de los presupuestos nacionales.

Para acelerar el proceso de integración después de la firma del Acta Unica en 1988, hubo que realizar una reforma del presupuesto de la Comunidad con el objeto de contrarrestar la marcada reducción de los recursos comunitarios y el inadecuado control de los gastos. En lo que respecta a los recursos propios, a partir de 1988 un cuarto recurso –proporcional a la porción del PNB de la Comunidad correspondiente a cada país– vino a sumarse a los otros tres: los aranceles aduaneros comunes, los ingresos derivados de la aplicación de la Política Agrícola Común (PAC) y los recursos provenientes del IVA. En el caso de los dos primeros recursos "antiguos", conocidos como recursos "tradicionales", se produjo una reducción estructural debida tanto a una disminución multilateral de los derechos de importación como a la creciente autosuficiencia de la CEE en el sector agrícola. En 1991 sólo el 27% del financiamiento del presupuesto comunitario provino de recursos tradicionales; el 56% provino del IVA y el 15% del nuevo recurso vinculado al PNB.

El efecto más importante de la reforma de 1988 es el que se relaciona con la distribución de los gastos de la Comunidad y la orientación de su evolución. Más del 60% de los gastos incluidos en el presupuesto de 1988 estaban destinados al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA, servicio de garantía), en tanto que las medidas estructurales destinadas a reducir las desigualdades entre las diversas regiones de Europa representaban menos del 20% (véase el cuadro 6). La reforma volvió a crear un marco de referencia a mediano plazo –las proyecciones financieras para 1988-1992–, que deberá respetarse en el proceso de preparación de cada presupuesto anual, con el objeto de lograr una evolución sistemática de los gastos que consista en una duplicación en términos reales de los gastos destinados a la adopción de medidas estructurales. A nivel global se estableció un límite que corresponde a un porcentaje del PIB (1.2% en el caso del siguiente presupuesto, el de 1992). También se han fijado otros límites que se aplican a distintos tipos de gastos, en particular la "línea directriz agrícola", que limita el aumento de los gastos agrícolas a un 74% de la tasa de crecimiento del PIB de la Comunidad.

El proyecto de presupuesto para 1990 demuestra que la reforma logró efectivamente su objetivo (véase el cuadro 6). De hecho, en este proyecto, que el Parlamento Europeo debe adoptar en diciembre de 1991, se propone que más de un 27% de los gastos se destinen a la adopción de medidas estructurales, lo que se compara con un 17% cinco años antes. Los gastos correspondientes al servicio de garantía del FEOGA ascienden al 53%, en tanto que en 1988 representaban un 61%. Sin embargo, el hecho de que estas proyecciones financieras quinquenales se hayan materializado no significa que la elaboración del presupuesto de la Comunidad refleje una situación satisfactoria; por el contrario, la Comunidad se enfrenta a problemas de fondo para cuya solución habría que recurrir a medidas radicales. La adopción de medidas pasajeras no permitirá remediar el grave problema que afecta a la política agrícola común, ni reducir sustancialmente las desigualdades regionales y tampoco permitirá a Europa asumir el nuevo rol que debe desempeñar a nivel internacional, a menos que se ayude a los países de Europa central a integrarse a la economía mundial.

La preponderancia de los gastos agrícolas dentro del presupuesto comunitario limita los gastos correspondientes a las demás políticas. Por lo tanto, la incorporación de nuevos miembros –Grecia en 1981, España y Portugal en 1986– acentuó notablemente las

disparidades regionales dentro de la CEE, que ya eran bastante marcadas. Paralelamente a la reforma del presupuesto comunitario, que se basó en la duplicación de las asignaciones destinadas a la aplicación de las políticas estructurales, en 1988 la CEE inició una reforma del programa de fondos estructurales. Se suprimirán las numerosas reglas y orientaciones aplicables a cada fondo y se concentrarán las prioridades en torno a un número limitado de objetivos, otorgando preferencia a la ejecución de programas en lugar de proyectos. Los cinco objetivos establecidos por el Consejo para el período 1989-1993 son los siguientes:

a) promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas;
b) lograr la reconversión de las regiones gravemente afectadas por la crisis industrial;
c) combatir el desempleo prolongado;
d) facilitar la inserción profesional de los jóvenes;
e) acelerar la adaptación de las estructuras agrícolas y promover el desarrollo de las zonas rurales, de conformidad con la reforma de la política agrícola común.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el servicio de orientación del FEOGA se encargarán de la consecución de estos objetivos en sus respectivas áreas de competencia. Las operaciones de los tres fondos se llevan a cabo en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la institución de la Comunidad encargada de la concesión de créditos a largo plazo, y teniendo en cuenta las demás instituciones crediticias que maneja la Comisión (la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, los países recientemente industrializados y la Comunidad Europea de Energía Atómica).

Cuadro 6

**PROYECCIONES FINANCIERAS PARA 1988-1992**

*(Asignaciones para contraer compromisos)*

| | En miles de millones de ecu | | | | | Porcentaje | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992[a] |
| FEOGA | | | | | | | | | | |
| Garantía | 27.5 | 28.6 | 30.7 | 31.5 | 35.0 | 60.7 | 59.0 | 57.4 | 53.1 | 53.4 |
| Medidas estructurales | 7.8 | 9.5 | 11.6 | 14.8 | 18.0 | 17.2 | 19.6 | 21.7 | 25.0 | 27.4 |
| Otras políticas | 3.3 | 4.2 | 5.3 | 8.1 | 7.8 | 7.3 | 8.7 | 9.9 | 13.7 | 11.9 |
| Reembolsos y administración | 5.7 | 5.2 | 4.9 | 3.9 | 3.8 | 12.6 | 10.7 | 9.2 | 6.6 | 5.8 |
| Reserva monetaria | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 2.2 | 2.1 | 1.9 | 1.7 | 1.5 |
| **Total** | **45.3** | **48.5** | **53.5** | **59.3** | **65.6** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** |

**Fuente:** Comisión de las Comunidades Europeas, informe general sobre las actividades de las Comunidades Europeas, 1990.
[a] Proyecto de presupuesto propuesto por la Comisión en julio de 1991.

### 3. El tipo de cambio como instrumento compensador

Cuando los autores del informe Emerson estudiaron en detalle las consecuencias de la pérdida del tipo de cambio nominal como instrumento nacional de política económica y propusieron novedosas estrategias para remediar esa situación, sólo tomaron en consideración un aspecto de la realidad económica, los fenómenos coyunturales. Ahora

bien, la pérdida del instrumento que representa el tipo de cambio puede ser un problema insuperable para las economías que deben iniciar profundas transformaciones estructurales. Tanto la evolución de los tipos de cambio como su nivel pueden ejercer una influencia decisiva que haga posible la recuperación de los países que se encuentran en una situación menos favorable.

Debido a las disparidades económicas existentes entre los Doce, la rápida adopción de la Unidad Económica y Monetaria y su extensión a toda la Comunidad sometería a todos los países a una lógica de total integración de los mercados (bienes, servicios, capital y mano de obra), a semejanza de lo que sucede en un Estado federal. Esto se traduciría inevitablemente en un proceso de ajuste, no sólo de los precios sino también de los salarios. Por lo tanto, la actividad económica tendería a concentrarse en las regiones que ya estén más industrializadas y que cuenten con una mayor especialización.

En un país en el que todos los mercados están totalmente unificados o en el que se utiliza una moneda única, hay dos factores que pueden reducir los desequilibrios interregionales: las corrientes migratorias masivas y una redistribución presupuestaria que absorba recursos de las regiones ricas para la iniciación de actividades en las regiones pobres o la transferencia de ingresos a dichas regiones. La primera solución es inconcebible en el caso de la Comunidad, en cuyo interior se producen migraciones, pero de carácter limitado debido a las diferencias culturales lingüísticas. Por otra parte, para que la redistribución presupuestaria responda efectivamente a las necesidades el presupuesto comunitario debería tener otra magnitud y equivaler por lo menos al 10% del PIB. Además, ésta no sería obligatoriamente la solución óptima que permitiría eliminar las disparidades más importantes. El caso de Italia, país en el que se da ese tipo de transferencia entre el norte y el sur sin que el "Mezzogiorno" haya salido del subdesarrollo, demuestra que una operación de esa índole puede transformarse rápidamente en una prestación de asistencia que se perpetúe.

En vista de la situación descrita, la eliminación de las disparidades estructurales más importantes dentro de la Comunidad supone la conservación de las monedas de los países, durante el tiempo que sea necesario, con tipos de cambio reales que respondan a la situación de cada país. Esto se aplica en particular a los países atrasados, que deberían poder verse beneficiados por un tipo de cambio real más bajo; esto les permitiría, por una parte, compensar su menor especialización mediante precios más competitivos y, por otra, atraer capitales extranjeros gracias a una combinación favorable de calidad y costo de la mano de obra. En vista de esta situación, es posible que las disparidades estructurales entre los doce miembros actuales de la Comunidad frenen el proceso de unificación monetaria y, sobre todo, que impidan su materialización fuera de un núcleo restringido de países, aquellos que tengan un nivel de desarrollo y estructuras productivas más similares.

## E. ETAPAS SUCESIVAS DE LA EXPANSION DE LA COMUNIDAD

### 1. El ejemplo de la reunificación alemana

En 1990 la Comunidad se expandió de hecho a consecuencia de la reunificación alemana. La República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana se reunificaron el 3 de octubre de 1990, después de haber estado separadas por más de cuarenta años. El proceso de unificación económica se inició el 1º de julio de 1990, aún antes de que la

RDA desapareciera formalmente como Estado, con la firma del Tratado de unión económica, monetaria y social entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana.

Este proceso de integración tiene características peculiares. La unificación alemana es, ante todo, el fruto de una voluntad política, lo que naturalmente impone una adaptación de las dos economías para que la población alemana en su conjunto goce de una prosperidad aceptable para todos. Contrariamente a lo que ha sucedido en la Comunidad Europea, en este caso la unión monetaria constituye el preludio de la unión económica. La unificación monetaria dentro de la zona de influencia del marco se tradujo de inmediato en un reajuste basado en el sistema de precios de Alemania occidental. Por otra parte, el presupuesto de la ex República Federal de Alemania se ha abierto espontáneamente a las subvenciones destinadas al este, con el objeto de mantener el nivel de vida de sus habitantes y, de esa manera, evitar una emigración masiva.

En 1990 la economía de la República Federal de Alemania se encontraba en una situación casi ideal para hacer frente al impacto de la reunificación. Tenía un crecimiento económico vigoroso, una inflación moderada y un elevado superávit en la balanza corriente. En resumen, la prudente política aplicada durante muchos años por el gobierno de la RFA y el vigor que caracterizaba a la economía en 1988-1990 se combinaron para dar una base sólida a la unificación. En cambio, la economía de la RDA era muy débil. La estructura de precios y salarios de Alemania oriental tenía diversas distorsiones que se sumaban a un sistema tributario y de subvenciones de carácter intervencionista. Sin embargo, es posible hacer ciertas estimaciones razonables que permitan comparar la situación de las dos Alemanias en 1989 (Harasty, H. y J. Le Dem, 1990, p. 3).

La población de la RDA representaba entonces una cuarta parte de la población de Alemania occidental y ocupaba una superficie prácticamente equivalente a la mitad del territorio de la RFA. Aunque en la RDA la productividad de la mano de obra era un 50% inferior a la de la RFA, la intensidad de capital era comparable, lo que significa que la productividad del capital era reducida. Por último, los salarios brutos correspondían aproximadamente a una tercera parte de los salarios brutos de Alemania occidental. Además, las empresas estaban muy endeudadas y obsoletas, la gama de mercaderías disponible era muy limitada, más de la mitad del comercio exterior se realizaba con los miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y el país tenía graves problemas de contaminación del medio ambiente.

Además de las subvenciones otorgadas a las unidades familiares de la ex República Democrática Alemana para compensar la pérdida de poder adquisitivo provocada por el reajuste de los precios, hay que realizar transferencias destinadas a la modernización de la infraestructura, condición esencial para que se efectúen inversiones privadas. Si se cumplen los requisitos necesarios –retención de la población y modernización de la infraestructura en Alemania oriental–, el aparato productivo podrá desarrollarse bajo el impulso de las inversiones privadas. Si se renovara íntegramente el capital, en un plazo de diez años la ex República Democrática Alemana podría alcanzar el nivel de productividad actual de Alemania occidental y el nivel de vida de las asalariados se asemejaría al de sus compatriotas occidentales. Lo esencial es que en Alemania oriental los salarios sigan siendo muy atractivos para las empresas durante varios años, sin desincentivar demasiado a la mano de obra. En este sentido, la conservación de beneficios sociales tales como la vivienda gratuita será un elemento de decisiva importancia.

Por lo tanto, el ejemplo de la reunificación alemana es muy valioso para el análisis del proceso de unión económica y monetaria dentro de la Comunidad. La integración de las Alemanias sólo será posible si se realizan transferencias presupuestarias de gran magnitud a lo largo de varios años. Alemania occidental tiene posibilidad de realizar los desembolsos necesarios, debido a su equilibrio presupuestario y al elevado superávit que registra su balanza corriente desde 1990 (Lafay y Unal-Kesenci, 1990). Actualmente nada garantiza que este proceso tenga éxito: si bien Alemania oriental parece haber tocado fondo en su crisis económica, el peligro de que se transforme en un "Mezzogiorno" no se ha disipado del todo.

Es evidente que la CEE no puede de ningún modo reproducir ese proceso con miras a la recuperación de los países atrasados. Por otra parte, la integración de Alemania oriental favorece la unión económica y monetaria europea, en la medida en que elimina el superávit de cuenta corriente de Alemania occidental, que había llegado a ser abrumador para el resto de Europa. Así es como se ha eliminado la principal causa de desequilibrio entre los Doce, desequilibrio cuya perpetuación indudablemente habría dado origen a graves tensiones monetarias dentro del Sistema Monetario Europeo. No obstante, cabe señalar que esta situación positiva no es permanente: para lograr la cohesión de la Comunidad, los demás países deberán reforzar su aparato productivo antes de que se complete el proceso de reunificación alemana.

## 2. Futura expansión a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)

En muchos sentidos, los siete países que integran actualmente la Asociación Europea de Libre Comercio (Austria, Suiza, Suecia, Noruega, Islandia, Finlandia y Liechtenstein) ya se han incorporado a la estructura económica de Europa occidental, y su capacidad de avanzar en el proceso de integración suele ser superior a la de los países meridionales de la Comunidad. El hecho de que aún no se hayan integrado a ella se debe sobre todo a razones políticas, puesto que la posición de neutralidad que adoptaron en el pasado los mantuvo al margen del enfrentamiento entre el este y el oeste. Austria y Suecia ya han golpeado las puertas de la Comunidad y, después de la reciente firma del acuerdo constitutivo del Espacio Económico Europeo (EEE), es probable que la mayoría de los países de la AELC lo suscriban antes de fines de este siglo.

Los países de la AELC ocupan un lugar especial en las operaciones comerciales de la Comunidad con el resto del mundo. La Asociación es el conjunto de países que tiene relaciones comerciales más estrechas con la CEE, tanto en lo que respecta a las importaciones como a las exportaciones. Este fenómeno es aún más impresionante si se considera que el intercambio comercial entre estos países es relativamente reducido. Dado que los niveles de desarrollo, los modos de producción y las estructuras de consumo son comparables los intercambios intrasectoriales (distribución de tareas en los sectores productivos o corrientes cruzadas de productos similares al nivel más refinado) son tan frecuentes en el comercio bilateral entre la CEE y la AELC como en los intercambios que se llevan a cabo dentro de la misma Comunidad (Lafay y Unal-Kesenci, 1991, 1990). Además, aunque aún no hayan firmado el Tratado de Roma, estos países tienen políticas monetarias y económicas muy similares a las que se aplican en la Comunidad. La corona noruega, la corona sueca y el

marco finlandés ya están vinculados a la ecu, en tanto que las monedas de Austria y Suiza guardan una estrecha relación con el marco alemán.

El 21 de octubre de 1991, fecha en que se firmó el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), las relaciones entre los dos grupos de países superaron el marco de los acuerdos de libre asociación. Por lo tanto, a partir de enero de 1992 las cuatro libertades que supone el mercado único europeo (libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas) no se reconocerán solamente a nivel de los Doce sino también de los Diecinueve, de modo que los siete países de la AELC se convertirán oficialmente en parte integral de la unión europea. Dichos países, que en muchos casos se han anticipado al acuerdo, incorporarán a sus legislaciones las directrices del mercado único.

El acuerdo prevé diversas exenciones en áreas tales como la agricultura y el transporte vial, conforme a las intenciones de los Siete, pero aunque se consulte a los países de la Asociación y se los llame constantemente a participar en la formulación de las leyes de la Comunidad, éstos no intervendrán en la adopción de decisiones de los Doce. Asimismo, aunque aceptaron participar con aportes financieros en el desarrollo de las regiones menos adelantadas de la CEE, mediante la concesión de donaciones y préstamos con bajos intereses durante un período de cinco años, no tienen derecho a voto cuando se adoptan decisiones relacionadas con la coordinación de las políticas económicas de los Doce.

Se ha propuesto la creación de un mecanismo institucional que garantice el funcionamiento armonioso del EEE. Un consejo integrado por los doce miembros del Consejo de la CEE y un representante de cada uno de los siete países miembros de la AELC velará por la adecuada aplicación del acuerdo. Este consejo se reunirá dos veces al año y estará presidido alternativamente por representantes de cada una de las partes. Un comité mixto, en el que la Comunidad y la Asociación participarán con un solo voto y que se reunirá por lo menos una vez al mes, se encargará de la aplicación práctica del acuerdo. Por último, se creará un tribunal independiente del EEE para la solución de los conflictos que puedan surgir.

Mediante el acuerdo suscrito el 21 de octubre de 1991 entre la CEE y la AELC se procura establecer la zona de libre comercio más ambiciosa que se haya creado en todo el mundo. De hecho, los diecinueve países del EEE generan más del 40% de todo el comercio internacional y tienen 380 millones de habitantes que se cuentan entre los más prósperos del planeta. En el caso de los países de la AELC, el Espacio Económico Europeo puede contribuir a una mayor especialización de la producción basada en las ventajas comparativas, las economías de escala y la competencia. Además, éste neutralizaría los efectos negativos que podría tener para los países de la AELC la reorientación del comercio dentro de la Comunidad, una vez que entre en vigor el mercado único.

Sin embargo, el alcance del EEE supera el ámbito exclusivamente comercial. El Espacio Económico Europeo, concebido por la Comisión en 1989 como posible alternativa a la adhesión de los Siete a la Comunidad, parece representar para varios países de la AELC un período de transición anterior a la adhesión cabal. De hecho, Suecia, en julio de 1991, y Austria, dos años antes, presentaron una solicitud oficial de adhesión a la CEE, y Finlandia probablemente hago otro tanto en 1992.

Se debería proceder de inmediato a un análisis minucioso de la organización de una Comunidad que supere ampliamente el marco de los Doce y del funcionamiento de sus instituciones, puesto que las perspectivas de expansión de la Comunidad le imponen la obligación de definir claramente sus compromisos futuros en materia de unión política e

incluso de defensa común. Austria y Suecia plantean el problema de la coexistencia entre países neutrales y países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Estos dos países conciben esa coexistencia en una Europa en la que hay escasas posibilidades de guerra entre las grandes potencias. No obstante, la Comunidad debe adoptar una posición común antes de su incorporación, para no verse obligada a limitar sus aspiraciones en caso de que se adopte una política común de defensa.

### 3. Integración gradual de los países de Europa central

Es indudable que la inevitable expansión de la CEE no puede limitarse a su actual estructura. Desde que se produjo el derrumbe del bloque soviético, los países de Europa central tienen puestos los ojos en la Comunidad, de la cual están muy cerca tanto geográfica como culturalmente. El retraso de estos países es enorme, porque ante todo deben aprender a vivir en una economía de mercado. La CEE ha comenzado a ayudarles en forma muy moderada, ofreciéndoles vías seguras de comercialización para algunos de sus productos y otorgándoles créditos, pero deberá ir aún más lejos: si desea evitar que se produzca una grave desestabilización política o una inmigración masiva, no podrá seguir cerrándoles la puerta por mucho tiempo.

Al igual que en el caso de los países de Europa meridional, la Comunidad deberá obligatoriamente consolidar las incipientes democracias de Europa central, reconociendo el principio de adhesión de los países de esa región conforme a regímenes especiales. El ritmo de su incorporación dependerá de la rapidez con que lleven a cabo el procesos de transición a una economía de mercado. Es probable que Polonia, Hungría y Checoslovaquia sean los tres países cuya posible adhesión pueda contemplarse en primer término. No ocurre lo mismo con Bulgaria y Rumania, y mucho menos con Albania, aunque la atomización de Yugoslavia plantea un grave problema en los mismos límites de la Comunidad Europea. Si bien es inconcebible que la ex Unión Soviética se incorpore a la CEE, su actual proceso de desintegración provoca trastornos en las corrientes de comercio internacional y plantea amenazas a todo el continente europeo.

## F. AÑO 2000

Una vez que se cumplan las sucesivas etapas de expansión, la Comunidad tendrá que redefinir su organización interna y sus relaciones con los demás países teniendo, como horizonte el año 2000. ¿Cómo podrá fortalecer y ampliar sus estructuras simultáneamente? ¿Qué relaciones establecerá con las regiones que se encuentran más cerca de ella, en su periferia? ¿Se convertirá en una "fortaleza" o se abrirá al resto del mundo?

### 1. Organización interna de configuración variable

En el proceso de creación del mercado único, pero aún más en el de establecimiento de la Unidad Económica y Monetaria, se ha observado que era difícil que los doce miembros actuales de la Comunidad actuaran al unísono. Los seis miembros fundadores siguen estando a la vanguardia, aunque Alemania aún tiene que asimilar la absorción de la ex República Democrática Alemana, que se ha incorporado de hecho a la CEE. Sin embargo, con la excepción de Dinamarca, se deben otorgar mayores exenciones a los países que han sido

los últimos en incorporarse. Cada vez es más evidente que, en caso de que sea posible continuar con el proceso de integración, Europa deberá descubrir nuevas modalidades de organización.

La necesidad de que la Comunidad Económica Europea se diversifique se manifiesta aún con mayor claridad cuando se consideran sus posibilidades de expansión, ya sea hacia la AELC o hacia los países de Europa central. Los primeros están más capacitados para participar en una unión monetaria que algunos de los actuales miembros de la Comunidad. Por otra parte, los países económicamente atrasados pueden aceptar los adelantos que se logren en el plano político, en tanto que los países que han sido tradicionalmente neutrales no pueden, por ahora, contemplar la posibilidad de participar en una organización que adopte posiciones comunes en el campo diplomático y de la defensa. Debido a la Guerra del Golfo y a la guerra civil en Yugoslavia, la necesidad de adoptar medidas específicamente europeas se ha hecho cada vez más evidente, y Francia y Alemania presentaron recientemente una iniciativa en ese sentido.

El mito de una Europa homogénea, en la que todos los países actuarían al unísono, ha perdido vigencia. En los próximos años la Comunidad Europa tendrá que encontrar un esquema de organización de configuración variable. En cada campo, los países más preparados y resueltos constituirán un núcleo sólido de integración, en tanto que los demás formarán círculos concéntricos de acuerdo con su nivel de compromiso.

Esta lógica de organización válida para los Estados también podría aplicarse a los diversos sectores industriales. Hasta ahora, los únicos sectores en los que se aplicado una política industrial son aquellos en los que se han creado agrupaciones de empresas o de Estados, pertenezcan o no a la Comunidad. Esto ha ocurrido en el campo de la aeronáutica (Airbus) y en las actividades espaciales (Ariane), especialmente por iniciativa de Francia. Asimismo, la Comunidad ha iniciado programas comunes de investigación, con el objeto de integrar a diversas empresas: a los programas ESPRIT (tecnologías de información) y DRIVE (aplicaciones de esas tecnologías a la infraestructura vial) se sumaron posteriormente los programas BRITE (investigación industrial básica), RACE (telecomunicaciones) y BAP (biotecnologías) y, más adelante, los programas DELTA (tecnologías de aprendizaje) y AIM (informática avanzada en el campo de la medicina).

Si Europa desea conservar la posición que ocupa a nivel mundial, en los próximos años tendrá que intensificar considerablemente los esfuerzos que despliegue en favor de las industrias de vanguardia. En realidad, el mercado único sólo puede concebirse como un trampolín que permita a las empresas europeas pasar a formar parte del mercado mundial. En cuanto a la competencia, la política de la Comisión se limita al control de la concentración de las empresas. Esta visión ya superada deberá ser sustituida por una estrategia industrial mucho más dinámica conforme a la cual, en lugar de obstaculizar los esfuerzos de las empresas, se las aliente a crear estructuras flexibles, de acuerdo con cada caso en particular, como una forma de responder a la creciente importancia que van adquiriendo Japón y los países en desarrollo de Asia.

## 2. Relaciones privilegiadas con la periferia

Si bien la Comunidad Europea tiende naturalmente a ampliarse, sus límites no podrán superar los del continente europeo. ¿Qué carácter podrían tener sus relaciones con la ex Unión Soviética?; ésta es una pregunta que ya se ha planteado. ¿Cabe la posibilidad de

que los países bálticos, próximos a los países escandinavos por su ubicación geográfica, pudieran incorporarse más adelante a la CEE? El problema se plantea en términos diferentes en el caso de Rusia y las demás repúblicas. Si se lograra detener el proceso de desintegración de esa región, es concebible que en el futuro los Estados soberanos constituyan una comunidad económica dependiente de la CEE, con la cual evidentemente tengan relaciones privilegiadas.

La CEE ya ha establecido estrechos vínculos comerciales con los países del sur del Mediterráneo puesto que, también en este caso, las condiciones geográficas e históricas están dadas para que así sea. Debido a sus relaciones privilegiadas con la Comunidad, ésta es insustituible para el mundo árabe y para los países del Africa subsahariana, e incluso se ha observado que estos últimos se han ido alejando de Japón en las últimas décadas. Pero esto sólo acentúa la urgente necesidad de dar una solución a los problemas que aquejan al continente africano.

Lo que plantea un dilema en este caso no es la intensidad de las relaciones entre Europa y Africa, que es lógica, sino su carácter inmutable, es decir, el hecho de que sigan planteadas entre un centro desarrollado y una periferia que, con escasas excepciones, no consigue industrializarse. La situación es aún más inquietante debido a la explosión demográfica que se está produciendo en el continente africano, precisamente cuando la mayoría de los países europeos se ven amenazados por una posible implosión. Si estos problemas no se solucionan en los próximos años, la cercanía existente en diversos planos se traducirá en un emigración hacia Europa de una magnitud incomparablemente superior a todas las corrientes migratorias conocidas.

Europa adoptaría una actitud suicida si, paralelamente a su apertura al este, se alejara de los países de la otra orilla del Mediterráneo. Esa tendencia ya se ha manifestado, sobre todo de parte de las empresas. La situación de la mayoría de los países africanos es dramática: los precios internos o mundiales excesivamente bajos han arruinado el sector agrícola; los proyectos de industrialización basados en el modelo soviético han fracasado o su ejecución se ha visto frenada por la sobrevalorización de la moneda; la formación de cuadros se ha limitado al ámbito administrativo o contribuye a la unión con las antiguas metrópolis; el integrismo islámico adquiere un ímpetu cada vez mayor en el norte del continente y en el sur las estructuras sanitarias se desintegran y el SIDA ha adquirido dimensiones de epidemia. A consecuencia de todo lo anterior, los países del Africa subsahariana son los más pobres del mundo, aunque la situación en los países de Africa del Norte no es menos difícil, puesto que la baja de los precios del petróleo contribuyó a agravar aún más la situación a partir de 1986.

Una vez terminado el proceso de descolonización, la Comisión Económica Europea consideró que actuaba correctamente al prestar una generosa ayuda oficial a los Estados de Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP), al dar libre acogida a sus productos en virtud de los acuerdos de Lomé, y al evitar una crisis financiera mediante la estabilización monetaria (especialmente en la zona de influencia francesa). Pero, por otra parte, la CEE olvidó dos cosas: la situación de extremo retraso en que vivían los países del sur del Sahara, retraso que tardarán varias generaciones en superar y, en segundo lugar, que el desarrollo económico no puede basarse exclusivamente en la exportación de productos primarios, porque supone el desarrollo de una agricultura destinada a la producción de alimentos y de una industria que se adapte a las características del país. Con el pretexto de evitar el deterioro de las relaciones de intercambio, la Europa paternalista ha mantenido una relación económica

colonial con esos países, que ha seguido beneficiando a algunas empresas que venden sus productos a precios superiores a los del mercado mundial (Yeats, 1990).

Lo que resulta paradójico en este caso es que el tipo de relación que Europa ha mantenido con Africa desde hace un cuarto de siglo, que beneficia principalmente a una minoría de dirigentes corruptos, también ha sido desfavorable para Europa. Esta no sólo se ha visto afectada por el marasmo que caracteriza a sus mercados africanos, sino que también ha obtenido ventajas comparativas ilusorias, que no le permiten hacer frente a la intensa competencia proveniente de Asia. Europa no puede contar con los países africanos, pero debe asumir sus responsabilidades: debe repensar el conjunto de mecanismos vigentes de cooperación. Cabe repetir aquí la conclusión presentada el año pasado y que ha adquirido una actualidad sin precedentes: "Africa necesita a Europa para contar con instrumentos que le permitan iniciar su despegue económico y será imposible crear la estructura europea si el continente africano sigue inmerso en el subdesarrollo" (Lafay y otro, 1989).

### 3. La apertura al resto del mundo

La Comunidad Europea, que debe estrechar sus relaciones con la periferia, tampoco puede convertirse en una fortaleza en relación con el resto del mundo. Evidentemente, los obstáculos no arancelarios que existen en el sector industrial de varios países de la Comunidad, así como los mecanismos vigentes de la política agrícola común, siguen contribuyendo a un marcado proteccionismo en algunos sectores, aunque es posible que ese proteccionismo tenga que reducirse en los próximos años.

En cuanto al sector industrial, en primer lugar los países asiáticos de reciente industrialización, los más afectados por el proteccionismo industrial europeo, son los que han ampliado en mayor medida su participación en el mercado de la Comunidad. Por otra parte, y en particular, la creación del mercado único el 1º de enero de 1993 se traducirá en la práctica en la derogación de las medidas nacionales proteccionistas. En vista de que los países de la Comunidad que tienen economías más abiertas no están dispuestos a adoptar una posición más proteccionista, el mercado único no puede dejar de conducir a un mayor apertura basada en un acuerdo entre los países miembros. El ejemplo de la industria automovilística, sector en el que se ha concertado un acuerdo de apertura gradual con el Japón, ya apunta en esa dirección.

La política agrícola común que se comenzó a aplicar en los años sesenta ha permitido a la Comunidad ser autosuficiente, y aún más, en el caso de la mayoría de los productos agrícolas importantes, y de garantizar a los agricultores la obtención de ingresos equitativos en una primera etapa. A lo largo de los treinta últimos años, la productividad agrícola ha registrado un incremento muy superior al de la industria. La producción agrícola de la CEE se ha duplicado, aunque la mano de obra empleada en ese sector no representaba más del 7% del total a fines de 1980, lo que se compara con un 21% en 1960. La política agrícola común es víctima de su propio éxito, puesto que los esfuerzos por incrementar la productividad sólo conducen a una acumulación de existencias de las que la Comunidad trata de deshacerse, pero no logra poner fin al empobrecimiento de las zonas rurales provocado por la considerable reducción de los ingresos de los pequeños agricultores.

Aunque el contexto económico general y la situación de los mercados haya cambiado radicalmente, la preferencia de la Comunidad, el mercado único y la solidaridad financiera

basada en la fijación de precios a nivel comunitario –principios básicos de la política agrícola común–, no ha variado. La aplicación de estos principios tiene un alto costo para la Comunidad. Las subvenciones directas o indirectas representan actualmente más de la mitad del ingreso neto del sector agrícola. El informe del grupo de estudio de la estrategia de integración de la Comunidad Europea dice al respecto que se trata de una inversión de los roles de las instituciones comunitarias y los Estados miembros, lo que se opone a los principios básicos de concesión de subsidios y de ventajas comparativas. De hecho, los mecanismos de la política agrícola común también se han ido convirtiendo en una técnica cada vez más ineficaz de la política de redistribución del ingreso (Padoa-Schioppa, 1987, p. 130). Esta afirmación es correcta: el 80% de la asistencia actual está destinada al 20% de los agricultores, aquellos que tienen el más alto rendimiento. A modo de ejemplo, se puede indicar que el 6% de las explotaciones agrícolas dedicadas al cultivo de granos ocupa el 50% de la superficie y genera el 60% de la producción, y que el 15% de los productores de lácteos y el 10% de los productores de carne de vacuno generan el 50% de la producción de los respectivos sectores.

A consecuencia de la crisis que afecta desde hace varios años a los mercados mundiales de productos agrícolas, los nefastos efectos que tuvo la Guerra del Golfo para los clientes de la Comunidad y el surgimiento de nuevos competidores debido a la liberalización de las antiguas economías comunistas, cuyo sector agrícola es muy importante, los gastos agrícolas de la Comunidad registrarán un notable incremento en el futuro inmediato. La configuración actual de la política agrícola común no permitirá aplicar una línea directriz en el próximo programa del presupuesto quinquenal. Por lo tanto, en 1991 la Comunidad se ha dedicado a preparar una reforma de la política agrícola común.

El objetivo fundamental de la reforma es el control de la producción y el empleo más equitativo de los recursos financieros del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria, recursos que incluso podrían incrementarse en virtud de un acuerdo político global. Por tal motivo, la Comisión propone una reducción de los precios de los productos más importantes, que se compense mediante la prestación de asistencia directa diferenciada a los productores. La mayor parte de la asistencia estará destinada a los pequeños agricultores y las explotaciones agrícolas extensas recibirán una asistencia reducida a condición de que apliquen el programa de limitación de las superficies cultivadas. El proyecto de la Comisión otorga primordial importancia a la producción tradicional en gran escala dentro de la Comunidad, en detrimento de las prácticas actuales de explotación intensiva.

Como sucede también en la industria, hay poderosos grupos de interés que no están de acuerdo con la suspensión de las prácticas proteccionistas. Pero en ambos casos Europa no tiene ninguna opción. Estas políticas han demostrado ser ineficaces y, a la vez, la han colocado en una posición delicada en las negociaciones comerciales multilaterales (Ronda Uruguay). El repliegue de Europa en una "fortaleza" sólo provocaría una crisis económica y exacerbaría las tensiones políticas y demográficas.

## Tercera Parte

# COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS EN LA INTEGRACION LATINOAMERICANA ¿UNA NECESIDAD O UNA UTOPIA?*

*Preparado por Eduardo Gana, Consultor de la CEPAL.

# I. LOS CONCEPTOS ORIGINALES

## A. CONVERGENCIA, COORDINACION Y ARMONIZACION

Con frecuencia se tiende a utilizar una terminología relativamente amplia y poco precisa para designar los distintos grados y niveles de concertación entre los países miembros de un esquema de integración cuando intentan diseñar o aplicar conjuntamente algunas políticas económicas. Se habla indistintamente de convergencia, coordinación o armonización de políticas, pese a que en el lenguaje convencional de los economistas se les ha pretendido dar significados un poco más específicos a cada una de estas palabras, aunque sin que se haya logrado toda la precisión necesaria y hayan persistido superposiciones parciales de los contenidos entre distintas definiciones.

La discusión sobre esta materia recién se inicia en América Latina y el Caribe, de modo que parece necesario tomar en préstamo parte de los resultados conceptuales de la experiencia de la Comunidad Económica Europea y de los esfuerzos de concertación realizados por los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Ateniéndose a lo expuesto por Alfred Steinherr (1984), se puede intentar caracterizar dichos términos como sigue:

a) La *convergencia* –el más vago de los tres conceptos– suele entenderse como una reducción en las divergencias entre los objetivos nacionales, en materias tales como la disminución de las diferencias de inflación, de las tasas de desempleo y en relación con otras metas factibles que se desea alcanzar. Si bien la convergencia no es claramente en sí misma un desiderátum, lleva implícito un objetivo de eficiencia: crear una zona de relativa estabilidad económica y alcanzar un mayor nivel de bienestar. En este sentido, se puede distinguir entre la convergencia: i) de los rendimientos económicos, que puede aplicarse sobre conceptos nominales (diferencias entre tasas de inflación, de interés, de crecimiento de la masa monetaria, de los salarios nominales, y otros similares) y sobre variables reales; ii) de las estructuras económicas y en particular productivas, referidas al grado de flexibilidad de los mercados de factores productivos (trabajo, capital y tecnología) y de los productos; y iii) de los procedimientos de la política económica, es decir, los instrumentos utilizados, su combinación y el marco reglamentario.

b) La *coordinación* se basa en la elección de metas u objetivos consistentes entre sí y la selección, magnitud y secuencia consiguiente de los instrumentos de política económica, en particular con referencia a las políticas discrecionales aplicadas por los gobiernos nacionales en el campo de la demanda y oferta agregadas. Así, para lograr la coordinación en la economía multilateral es necesario que las políticas nacionales se apliquen

reconociendo apropiadamente las políticas y metas de los otros países asociados. Similarmente, en la economía nacional, la coordinación significa que los diferentes instrumentos no se usan independientemente, como en el caso de la política fiscal y monetaria que deberían ser consistentes entre sí.

c) El concepto de *armonización* se reserva para el conjunto de reglas cuyo objetivo es disminuir el margen de adopción de decisiones discrecionales y alcanzar una mayor uniformidad en la estructura económica, en especial en las áreas institucionales y del ambiente económico de largo plazo: política comercial externa, integración de los mercados internos, leyes tributarias, la estructura de las políticas industriales y agrícolas, y otras similares. Como ejemplo cabe citar la sustitución del impuesto tradicional a las transacciones por el impuesto al valor agregado (IVA) y la búsqueda de una cierta uniformidad en sus tasas, o bien la adopción de un arancel externo común. Algunas políticas, como las monetarias o fiscales, no están relacionadas primordialmente con reglas permanentes y definidas de un determinado orden económico y requieren continuas revisiones y ajustes. Otras están ligadas exclusivamente con metas de largo plazo como la eficiencia económica o la distribución del ingreso, y se refieren a políticas de comercio exterior, de competencia, regionales o sectoriales. Para cumplir con estos objetivos de largo plazo, es imprescindible contar con estructuras económicas armonizadas que distorsionen lo menos posible –que hagan más simétrica– la competencia dentro de un esquema de integración.

En general, no es indispensable que cada país asociado adopte estrictamente la misma estructura cuantitativa en lo que toca a algunas políticas específicas. Al respecto, cabe citar el ejemplo de la CEE: cuando se implantó el IVA, los países miembros tuvieron bastantes grados de libertad para elegir las tasas de acuerdo con sus preferencias y limitaciones. Igual cosa ocurre en los diferentes estados de Estados Unidos que mantienen diferentes impuestos a las ventas –dentro de cierto rango– sin que alteren significativamente las condiciones de competencia.

De este modo, la armonización se puede lograr a través de pautas (arancel externo común o un sistema de IVA) que requieren la adopción de decisiones conjuntas ocasionales en materias no incluidas o previstas en las reglas generales.

La armonización, en cuanto tiene como función fijar un marco general dentro del cual la actividad de los agentes económicos puede alcanzar un grado máximo de eficacia, tiende a confundirse con la convergencia de las estructuras económicas y de los procedimientos de la política económica, puesto que es un problema de determinación de reglas comunes (Venet, 1989).

Por otra parte, cuando los países miembros de un esquema de integración se proponen coordinar sus políticas presupuestarias, por lo general no tienen la intención de fijar guías cuantitativas rígidas y de aplicabilidad automática por varios años. Más bien se entiende que tomarán en cuenta su interdependencia mutua y estarán dispuestos a discutir la consistencia de sus acciones individuales y, quizás, como resultado de esas consultas, reorientar sus políticas. La coordinación es, entonces, un proceso que consiste en dar mayor coherencia a las políticas nacionales discrecionales y mejorar así sus resultados globales.

A vía de ejemplo, se enumeran algunas de las políticas que pueden ser objeto de coordinación o armonización: cambiaria, monetaria, crediticia, fiscal, comercial externa, industrial, agrícola, laboral y social, energética, de compras del Estado, de transporte y

comunicaciones, y tecnológica. De estas políticas, las que afectan a la economía en conjunto, o sea las macroeconómicas, son principalmente la cambiaria, monetaria, crediticia, fiscal, arancelaria, laboral y social. En general, lo que interesa desde el punto de vista de los grandes agregados económicos es el nivel de cada variable más que su estructura o dispersión.

## B. INTEGRACION Y COOPERACION EN LAS POLITICAS MACROECONOMICAS

De acuerdo con lo señalado, se puede establecer cierta jerarquía en las acciones de cooperación:

a) En un primer nivel está el *intercambio de información,* el cual siempre acarreará grandes beneficios recíprocos y será un componente obviamente necesario de la cooperación en materia de políticas económicas.

b) Con un nivel más alto de dificultad, la armonización de políticas tiene mayores repercusiones estructurales y de largo plazo, luego de haberse superado el obstáculo del establecimiento de pautas o reglas.

c) La coordinación de políticas discrecionales, con repercusiones no sólo en el largo plazo sino también en la coyuntura de corto plazo, es la que exige mayores esfuerzos en términos de acciones de cooperación continua.

Existen dos elementos condicionantes esenciales para el éxito de cualquier iniciativa de cooperación macroeconómica dentro de una agrupación de integración: un consenso mínimo sobre las principales causas que determinan el desempeño macroeconómico y el funcionamiento y selección de las políticas pertinentes; y el grado de control de las autoridades nacionales sobre los instrumentos macroeconómicos (véase CEPAL, 1991b).

Antes de responder a la obvia interrogante de por qué y en qué grado es necesaria la coordinación de políticas macroeconómicas en un esquema de integración, es conveniente recordar que se considera también que este último proceso se compone de diversos modelos teóricos o etapas que, según su grado de complejidad o avance, se identifican convencionalmente en: área arancelaria preferencial, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión monetaria o económica. El cuadro 1 resume las principales características que diferencian cada uno de los modelos de integración.

En consecuencia, cabe imaginar que, desde un punto de vista teórico, debería existir una relación biunívoca entre cada etapa de la integración y el grado de convergencia, coordinación y armonización de las políticas económicas entre los países miembros. En la práctica generalmente no es así, puesto que ni la integración ni el manejo conjunto de las políticas son funciones continuas y el grado de dificultad para avanzar en ambos procesos es progresivamente creciente. Así, pasar de un área de preferencias arancelarias a una zona de libre comercio puede ser más simple que alcanzar una unión aduanera a partir de esta última. Del mismo modo, el intercambio de información puede resultar más factible que la aplicación colectiva del IVA o de aranceles comunes hacia terceros países y estas acciones podrán ser más viables que la coordinación de las políticas fiscales.

Cuadro 1

**MODELOS TEORICOS DE INTEGRACION**

| Características | Area arancelaria preferencial | Zona de libre comercio | Unión aduanera | Mercado común | Unión monetaria o económica |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Reducción de aranceles entre los países miembros | | | | | |
| a) Parcial | X | | | | |
| b) Total | | X | X | X | X |
| 2. Aranceles de los países miembros con respecto al resto del mundo | | | | | |
| a) Diferenciados | X | X | | | |
| b) Iguales | | | X | X | X |
| 3. Libre movimiento de factores entre los países miembros | | | | X | X |
| 4. Moneda común y banco central común entre países miembros | | | | | X |

**Fuente:** Renato Baumann y Juan Carlos Lerda, "A Integração Econômica entre Brasil, Argentina e Uruguay: que tipo de integração se pretende?", *Brasil, Argentina, Uruguay: integração em debate*, J. C. Lerda y R. Baumann (comps.), São Paulo, Editorial Marco Zero, 1987.

¿Cuál es entonces la relación de causalidad entre la integración económica y las diferentes modalidades de concertación de políticas macroeconómicas? En un determinado esquema de integración que tenga como finalidad la creación de un mercado unificado para los productos y factores de producción, en la medida que se avanza hacia la consecución de esa finalidad se incrementa el grado de interdependencia entre las economías, es decir, aumentan los efectos que tienen los cambios en las políticas internas de cada uno de los países miembros del esquema de integración sobre el resto de los países asociados, debido precisamente a la liberalización conjunta de los mercados.

## C. INTEGRACION E INTERDEPENDENCIA ECONOMICA

Es necesario explicar que la interdependencia significa una especie de dependencia recíproca entre dos países o agrupaciones de países, de modo que las políticas aplicadas internamente en uno de ellos tienen repercusiones sobre las economías de ambas partes. Al mismo tiempo, los resultados económicos en un determinado país no están sólo supeditados a sus políticas nacionales, sino también a factores externos determinados en el ámbito de las políticas internas de los principales países asociados. Al contrario, existe una situación de dependencia cuando una de las partes recibe la influencia de las acciones internas de la otra parte, pero sus propias acciones no tienen un efecto significativo sobre la economía de la otra. Este es, por supuesto, el caso de la mayoría de los países en desarrollo respecto de las naciones desarrolladas con las cuales mantienen nexos económicos importantes y, particular, de los países de menor desarrollo económico relativo.

En general, para medir la interdependencia económica se utilizan tres indicadores: i) la proporción de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB, que es en cierta forma

un sinónimo de apertura económica; ii) el grado de concentración o diversificación de la estructura de las exportaciones; y iii) el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos como representativo de la interdependencia financiera (El-Naggar, 1989). Además, se estima que por efecto de la ley del precio único y las posibilidades de arbitraje, las corrientes de comercio reaccionarán en forma más sensible a los cambios en los precios relativos dentro del mercado integrado, lo que se traduce en un aumento de las elasticidades-precio del comercio. Asimismo, en la medida que la integración tenga como resultado una especialización productiva mayor de los países asociados, las variaciones en el nivel de actividad económica de cada uno de ellos se traducirán en cambios significativos en las corrientes de comercio, es decir, el proceso de integración habrá inducido un aumento en las elasticidades-ingreso del comercio (CEPAL, 1991b).

Retomando el tema de los nexos entre la integración y la coordinación de políticas macroeconómicas, se puede señalar que la interdependencia ocasionada por la apertura recíproca de los mercados tiende a reducir la eficacia de las políticas internas e incrementa la importancia de tomar en consideración los impactos de las políticas macroeconómicas de los países asociados en el diseño de las propias políticas monetarias, fiscales y cambiarias. La movilidad de los factores, bienes y servicios –buscada por la integración– hace necesario que se tiendan a igualar los incentivos, ventajas y desventajas que puedan acarrear las políticas económicas para no forzar condiciones de competitividad espúreas, evitar distorsiones persistentes o la concentración de factores productivos en determinados países.

Por lo tanto, la cooperación entre países asociados en un esquema de integración es esencialmente deseable en tanto las economías pasan a ser interdependientes, o sea, tienen un elevado coeficiente de apertura comercial y del mercado de capitales entre sí. En estas condiciones, las decisiones de política económica se propagan al conjunto y podría aumentar el bienestar colectivo al existir algún grado de concertación en la formulación y aplicación de las políticas.

## D. FACTORES CONDICIONANTES Y COSTOS DE LA COOPERACION EN LAS POLITICAS MACROECONOMICAS

No obstante, existen poderosos factores condicionantes para la convergencia, coordinación o armonización de políticas. El primero es el nivel real de integración alcanzado, puesto que, como se verá más adelante, altos estadios de integración justifican en cierta forma una pérdida de soberanía –es decir, los grados de libertad para aplicar políticas de manera independiente debido a la interdependencia–; en tanto que un proceso de integración que se inicia no ofrece estímulos para comprometer la disminución de la soberanía nacional, dado que la transmisión de distorsiones todavía genera efectos cuantitativamente poco importantes sobre la actividad económica en su totalidad.

En segundo lugar, la heterogeneidad de los países constituye un obstáculo importante para la cooperación. En los acuerdos de integración, las economías relativamente más pequeñas y abiertas a la economía internacional, al contrario de las de mayor tamaño con rasgos más acentuados de interdependencia, son habitualmente menos proclives a la cooperación en materia de políticas macroeconómicas. En realidad estos países tienen tanto

la ventaja como la desventaja de no influenciar notoriamente a los otros asociados. Gozan más fácilmente de los beneficios de una conducción libre, como en el caso de un programa de expansión coordinada de la demanda, donde podrían recibir los beneficios de la expansión sin incurrir en un probable déficit presupuestario –si ese fuera el mecanismo elegido.

Al mismo tiempo, su falta de participación no tendría repercusiones tan importantes como si se tratara de un país más grande. Las desventajas del reducido tamaño se deben a que, como no hay efectos de retroalimentación significativos para los países grandes, estos últimos tienden a tomar poco en consideración los objetivos de los países pequeños. Sin embargo, los esfuerzos requeridos para llevar adelante las acciones de coordinación de políticas son independientes del tamaño de los países (Steinherr, 1984).

En tercer término, la presencia en un esquema de integración de uno o más países relativamente grandes en comparación con el resto de los asociados, con mayor estabilidad macroeconómica y que sean reconocidos como líderes, puede ayudar a fijar las reglas del juego, siempre que sus objetivos de largo plazo no sean estructuralmente diferentes de los de los demás países miembros. Cuando no existen estas características se torna más difícil, sin duda, alcanzar algún grado de concertación de las políticas macroeconómicas pertinentes.

En cuanto a la concordancia de las políticas, en la CEE los Bancos Centrales comparten una visión bastante monetarista de la economía y tienen un mismo objetivo: el control de la inflación. Asimismo, la cooperación se ha dado sobre la base de una variable transnacional por naturaleza, como es la política cambiaria. La situación es esencialmente más compleja en el área de los presupuestos nacionales, cuya determinación se realiza mediante el debate entre los poderes ejecutivo y legislativo que pueden representar intereses contrapuestos (Venet, 1989).

Finalmente, la coordinación de políticas macroeconómicas tiene costos que deben ser comparados con los aumentos del bienestar global que se deriva de su aplicación. Entre los costos se encuentra la duración de las negociaciones, que introduce un factor de incertidumbre en los mercados; el riesgo de ineficiencia cuando las posiciones nacionales son muy difíciles de conciliar, lo que puede llevar a soluciones de transacción; y la dificultad de atender simultáneamente las necesidades nacionales a veces divergentes, o sea, de encontrar una solución óptima colectiva.

En definitiva, la coordinación en el campo de las políticas macroeconómicas restringe los grados de libertad de manejo de las políticas internas, y la dificultad para llevarla a la práctica radica en que es necesario convencer, labor que tiene un carácter casi permanente, a todos los asociados a que renuncien en parte a su soberanía en su propio interés. La complicación para aplicar la coordinación aumenta con el número de países involucrados y con el número de objetivos de política económica perseguidos.

## E. BENEFICIOS DE LA COOPERACION

La coordinación de políticas no es, sin embargo, un juego de suma cero, porque gracias a ella el conjunto de países que se integra puede alcanzar un mayor control sobre su entorno económico y mejorar su capacidad de negociación internacional. Los beneficios colectivos dependerán, como es lógico, del tipo de cooperación elegida, de la disciplina para mantener

las reglas seleccionadas, de la profundidad de su aplicación y de la disposición de cada uno para hacer concesiones a los otros asociados.

Según Steinherr (1984) los beneficios de la coordinación se pueden agrupar en dos categorías: estabilidad macroeconómica y eficiencia económica. En el primer plano, la coordinación de políticas puede evitar las fluctuaciones en los agregados económicos, como sucede, por ejemplo, con tipos de cambio flexibles que pueden sobrepasar el límite superior o inferior de su posición de equilibrio real como consecuencia de la descoordinación de las políticas monetarias. El reajuste excesivo tiene efectos en la producción, demanda y, por lo tanto, sobre el balance de la cuenta corriente. En cuanto a la eficiencia económica, en presencia de externalidades los mercados no son capaces de lograr la asignación óptima de los recursos, por lo que se necesita la intervención de los gobiernos para corregir esta situación.

La experiencia de la CEE indicaría que, tanto en el terreno empírico como teórico, al menos inicialmente, la coordinación debería centrarse en las políticas monetarias y fiscales, seleccionando sólo unos pocos objetivos. El Sistema Monetario Europeo colocó como meta una tasa de cambio estable entre los países miembros, la que no es considerada una finalidad en sí misma, sino un medio para facilitar las relaciones comerciales dentro de la Comunidad y, por lo tanto, un eficiente uso de recursos.

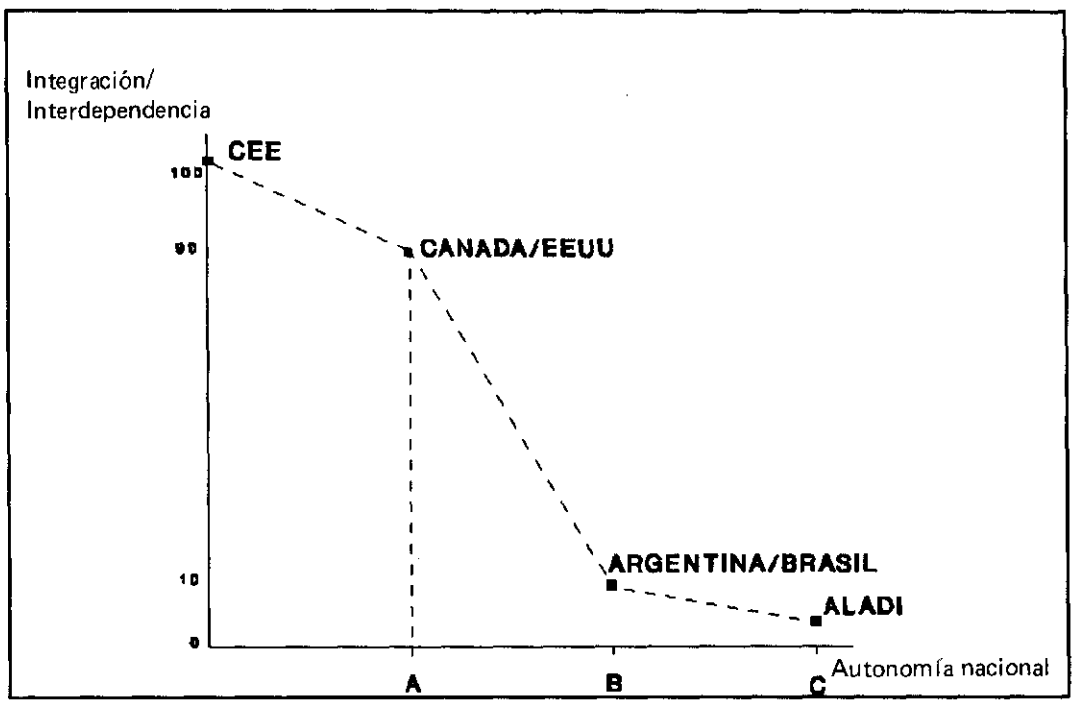
## F. INTEGRACION, SOBERANIA ECONOMICA Y ESTABILIDAD

En el estudio de los bloques económicos es frecuente que surja el tema del avance de la integración –y por tanto de la interdependencia– y de la pérdida de la soberanía económica nacional, en términos de menores grados de libertad para fijar y aplicar las políticas que tienen efectos sobre los otros países asociados. Como se comentó, la formación de mercados ampliados genera beneficios económicos significativos, lo que está respaldado por la tendencia mundial a constituir agrupaciones entre naciones desarrolladas que siguen en cierta forma el ejemplo de la CEE. Esto significa que los gobiernos están dispuestos a pagar el precio de una menor autonomía en la aplicación de algunas importantes políticas, que deberán ser sometidas a un proceso de concertación con los asociados para evitar desajustes macroeconómicos y condiciones desiguales de competencia.

J. Tavares de Araújo Jr. (1991) representa gráficamente esta situación para los casos de la CEE, la zona de libre comercio de Canadá y Estados Unidos, establecida en virtud del Tratado de libre comercio, el acuerdo suscrito entre Argentina y Brasil en 1988 y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en un gráfico similar al número 1 que figura en este trabajo. Toma como límite superior de mayor integración la prevista para el proyecto Europa 1992 (100%) y como máximo de autonomía los vigentes para los países miembros de la ALADI (100%). Una situación intermedia estaría dada por la fase inicial del acuerdo suscrito por Argentina y Brasil, en la que ambos países comienzan a verse forzados a comenzar la coordinación de sus políticas –y por ello a perder soberanía–, sin que los resultados de largo plazo hayan empezado a surgir. El acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, que intenta un nivel más alto de apertura recíproca de sus economías, también tiene un mayor costo por concepto de disminución de autonomía.

Gráfico 1

**INTEGRACION Y SOBERANIA ECONOMICA**




Pueden formularse tres comentarios sobre este análisis, que conduce a una especie de "curva de transformación" que representa una relación de causalidad directa entre la integración económica y la disminución de soberanía o autonomía en la administración rutinaria de la economía nacional. El primero, se refiere al grado de autonomía inicial, en el sentido de que muchos países en desarrollo al participar en un acuerdo de integración disponen de muy pocos grados de libertad en cuanto a la aplicación de sus políticas (posición de dependencia en sus relaciones con el resto del mundo, elevada deuda externa, desequilibrios macroeconómicos estructurales y otras rigideces), de manera que sus pérdidas de autonomía pueden ser relativamente modestas. El segundo, dice relación con los beneficios que puede proporcionar la soberanía compartida, al incrementar la capacidad potencial de mejorar la inserción internacional de todos los países asociados (mercado más amplio de sustentación para las exportaciones y para la sustitución de importaciones y mejor capacidad de negociación internacional, entre otras ventajas). Por último, la integración y la mayor interdependencia que trae consigo puede contribuir a la estabilidad de las políticas macroeconómicas de los países asociados, sobre todo cuando se parte de elevados niveles de desequilibrio de los agregados económicos. Por ejemplo, es posible que algunos gobiernos, frente a la dificultad de vencer resistencias internas de grupos de interés en la aplicación de medidas destinadas a liberalizar los mercados internos, opten por unir sus

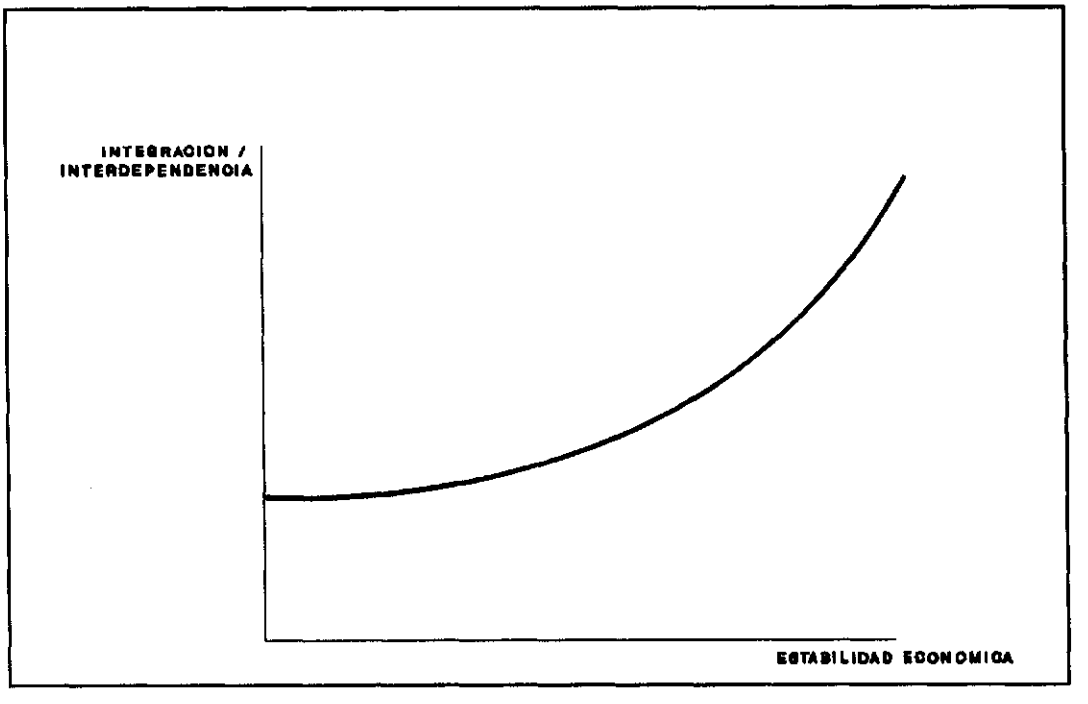
fuerzas suscribiendo acuerdos de libre comercio con países vecinos o con otros que persigan los mismos objetivos. Del mismo modo, los compromisos destinados a mantener paridades cambiarias reales fijas entre países pertenecientes a un esquema de integración, pueden contribuir a eliminar un factor de incertidumbre y ayudar a una mayor estabilidad global a mediano o largo plazo.

El problema de la inestabilidad de las economías afecta crucialmente al proceso de inversión y a la creación y absorción tecnológica, que son, sin duda, el meollo del desarrollo sostenido.

En dicho sentido, el gráfico 2 representa una situación que podría considerarse óptima de la relación integración/interdependencia y la estabilidad en las políticas macroeconómicas.

Gráfico 2

**INTEGRACION Y ESTABILIDAD ECONOMICA**




Si se diera este tipo de relación, querría decir que la pérdida de soberanía económica o grados de libertad para manejar las políticas macroeconómicas debida al incremento de la integración/ interdependencia tendrían como contrapartida muy importante la mayor estabilidad económica que significaría para el conjunto de países que se integran.

Sin embargo, la experiencia latinoamericana enseña que los compromisos que asumen los gobiernos en materia de integración no tienen en general asegurada su continuidad en el tiempo, por diversas razones y circunstancias. En muchos casos, es posible que una

excesiva dosis de idealismo o voluntarismo contribuyan a hacer menos perceptibles los obstáculos y restricciones con que operan en la práctica estos procesos; en otros, el costo y las dificultades que entraña la aplicación de los convenios desanima a los gobiernos de los países asociados y la prisa por obtener beneficios visibles termina por desarticular lo acordado; y, por último, es normal que los tratados de libre comercio carezcan de una institucionalidad que los dote de mecanismos efectivos de sanción para los países miembros que no cumplan los compromisos suscritos.

En consecuencia, se podría postular que la mayor estabilidad de las políticas económicas de los países asociados a un esquema de integración probablemente depende, entre otros factores, de una institucionalidad sólida con capacidad de elaborar tratados o acuerdos factibles y que contengan los instrumentos pertinentes que impidan que los compromisos se conviertan al poco tiempo en letra muerta.

## II. LA DINAMICA DE LA INTEGRACION ACTUAL ENTRE LOS PAISES MIEMBROS DE LA ALADI

### A. EL PUNTO DE PARTIDA

En sentido estricto, se puede reconocer que hasta ahora no ha habido integración en América Latina, sino varios intentos de conformación de zonas de libre comercio o uniones aduaneras –como la ALALC/ALADI, el Mercado Común Centroamericano y el Grupo Andino. Dado que no se ha logrado la eliminación de los aranceles y las barreras no arancelarias entre los países miembros, y menos aplicar un arancel externo común respecto de terceros países, estos esfuerzos se han quedado en lo que se denomina área de preferencias arancelarias, que es el primer peldaño en un proceso de integración.

Las razones que explican el limitado éxito alcanzado son muchas y es conveniente tenerlas presente en los nuevos intentos; entre ellas sin duda cabe destacar que los acontecimientos ocurridos en la década de 1980 no fueron propicios para los procesos de integración, puesto que los esfuerzos políticos y diplomáticos fueron neutralizados en gran parte por el retraso generalizado de las economías latinoamericanas. Ahora, pese a que subsisten muchos de los problemas que la convirtieron en la "década perdida", como la deuda externa, los desequilibrios macroeconómicos y la necesidad de una transformación productiva, cabe reconocer que las iniciativas de integración se encuentran en un nuevo contexto favorable, generado en los más altos niveles de las autoridades de gobierno y también en algunos ámbitos empresariales.

En efecto, en las circunstancias actuales han surgido flamantes acuerdos para formar agrupaciones bilaterales o multilaterales –entre los cuales cabe mencionar los relativos al MERCOSUR, a la complementación económica entre Chile y México, al Grupo de los Tres (Colombia-México-Venezuela), a las grupaciones Argentina-Chile, Bolivia-Uruguay, Chile-Venezuela, México-MCCA y muchos otros– y se está dando un importante impulso al Grupo Andino y al MCCA.[1] Los principales rasgos de estas nuevas iniciativas se pueden sintetizar como sigue:

[1] Una descripción detallada del estado de la integración en la región y de los llamados acuerdos de nueva generación, puede encontrarse, entre otras publicaciones, en CEPAL (1991a), SELA (1991), BID/INTAL (1991).

a) Plazos breves y metas ambiciosas para alcanzar el desmantelamiento arancelario y la eliminación de las restricciones no arancelarias entre los países que se asocian. La mayoría de los acuerdos intenta perfeccionar los mercados ampliados a más tardar en 1995.

b) Predominio de subagrupaciones entre países afines, ya sea en cuanto a lo geográfico o a objetivos de política económica, con un entrecruzamiento de países pertenecientes a distintos esquemas subregionales. Ello se refiere en particular a países miembros de la ALADI que participan simultáneamente en el Grupo Andino y en el Grupo de los Tres o han establecido otros convenios bilaterales. Con las naciones del Mercado Común Centroamericano también pasa algo similar.

c) Preponderancia de los mecanismos destinados a liberalizar el comercio de bienes y menor preocupación por el perfeccionamiento de los mercados de factores productivos (capital, trabajo y tecnología) y por el desarrollo conjunto de la oferta.

d) Escasa consideración por la situación de los países de menor desarrollo económico relativo.

e) Similitud en las tendencias a la apertura de las economías latinoamericanas al comercio mundial, no obstante la diversidad de ritmos, profundidad y propósitos con que se realiza dicho proceso en cada país.

f) En la mayoría de los casos existe un marcado compromiso personal de las más altas autoridades de gobierno con los acuerdos suscritos. El retorno a regímenes democráticos de gobierno es otro factor que facilita las vinculaciones políticas entre los países de la región.

g) Debilitamiento de las instituciones permanentes de la integración, debido a la tensión que generan las vinculaciones entrecruzadas entre países pertenecientes a distintas agrupaciones, al paralelismo entre las instancias de integración y de concertación *ad hoc* –Grupo de Rio, Consenso de Cartagena y secretarías de los órganos de integración– y a la dificultad para adaptarse a las circunstancias actuales que han experimentado las entidades más tradicionales.

Sin embargo, en la nueva generación de acuerdos y acercamientos económicos existe una gran diversidad de situaciones en cuanto: i) al *objetivo final*, es decir, a si se pretende llegar a una zona de preferencias arancelarias, de libre comercio o a un mercado común; ii) al grado de perfeccionamiento de la *formalidad del compromiso*, con relación a si se trata de una declaración de intenciones, a un tratado aprobado por los diferentes poderes de Estado o alguna situación intermedia (los organismos y la institucionalidad de los acuerdos también varían); y iii) los factores que *favorecen u obstaculizan* la agrupación que se ha formado, en el sentido de la participación y el grado de compromiso con la iniciativa de los países relativamente mayores, la continuidad o cercanía geográfica de los asociados, la similitud de sus políticas económicas y modelos de desarrollo y la posibilidad de control sobre las variables económicas, la etapa en que se encuentran en los procesos de ajuste y de negociación de la deuda externa, entre otros.

En resumen, la nueva generación de acuerdos de integración –con su gran diversidad– parece marcar una etapa original en la integración latinoamericana, en que se ha puesto énfasis en una apertura simultánea hacia el comercio con los asociados regionales y el mundo. Se han multiplicado los entendimientos entre un número creciente de países, que parecen preferir compromisos estrictos en cuanto a plazos y condiciones de liberalización del intercambio, pero circunscritos a agrupaciones más bien reducidas (CEPAL, 1991a). No obstante, los acuerdos presentan notables diferencias en relación con sus objetivos, formatos, viabilidad, posibilidades de supervivencia y efecto sobre las economías de los países asociados.

## B. ALGUNOS CASOS DE INTEGRACION

Como el propósito del presente documento es examinar el potencial de la cooperación en materia de políticas macroeconómicas en las iniciativas de integración de la región, se han seleccionado algunos casos que serán analizados específicamente. Estos son la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Grupo Andino, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México.

### 1. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Los 11 países miembros de la ALADI constituyen un conjunto de 384 millones de personas que habitan en un territorio cuya superficie abarca alrededor de 20 millones de kilómetros cuadrados (el doble de la superficie de Europa y similar a la de Canadá y Estados Unidos).

Este esquema de integración, que sucedió al de la ALALC, fue ideado sobre la base de la flexibilidad y el pluralismo, es decir, otorga la facultad a dos o más países miembros de celebrar acuerdos de tipo parcial sobre distintas materias y, al reconocer la coexistencia de distintos modelos de desarrollo económico y político, admite que no se pueden imponer obligaciones a los diversos entendimientos posibles. Deja librada a la voluntad de los países miembros la posibilidad de alcanzar objetivos próximos o lejanos, como la meta nominal de llegar a un mercado común, sin calendarios ni compromisos predeterminados. Reconoce, eso sí, la heterogeneidad en cuanto al nivel de desarrollo de los asociados y establece un tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo económico relativo.

A pesar de contar con algunos instrumentos que pueden aplicarse para el conjunto de países miembros, en particular la Preferencia Arancelaria Regional, poco se ha avanzado en el plano multilateral y es evidente la decisión de los gobiernos de actuar a través de agrupaciones más reducidas, como es el caso del Grupo Andino, el MERCOSUR, el Grupo de los Tres y numerosos acuerdos bilaterales. Los gobiernos han preferido que el avance en la integración se haga a partir de compromisos más manejables en cuanto al número de participantes, lo que se ha traducido en tensiones para la ALADI al haber sido sobrepasadas muchas de las laboriosas negociaciones realizadas en relación con los acuerdos de alcance parcial por los nuevos y más dinámicos convenios suscritos recientemente a nivel de agrupaciones.

No obstante lo anterior, si se mira la situación a largo plazo, la ALADI continuará representando la antigua aspiración de llegar a un marco regional de integración y algunos de sus logros seguirán siendo significativos, como el sistema de compensación de pagos y la tradición de contactos gubernamentales y empresariales que, justamente, han permitido progresar tan rápidamente en la nueva generación de acuerdos. Del apoyo de los gobiernos dependerá que otras iniciativas se materialicen y se mantenga vigente este importante organismo de la integración latinoamericana. El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), los convenios para la facilitación del transporte, los sistemas de información y

estadística, las numerosas entidades empresariales surgidas como consecuencia de la ALALC/ALADI, y la promoción de los ideales de convergencia entre las agrupaciones son algunas de las actividades que deberían dinamizarse y mantenerse, porque constituyen etapas que se pueden adelantar para una futura integración regional e incluso panamericana.

En la actualidad la ALADI está analizando las eventuales modificaciones que precisaría el Tratado de Montevideo de 1980 para adaptarse a las recientes circunstancias de la integración.

## 2. El Grupo Andino

Esta agrupación de países pertenecientes a la ALADI está formada en la actualidad por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Su población se acerca a los 94 millones de habitantes y su territorio es de 4.8 millones de kilómetros cuadrados.

Su origen se remonta a 1969, cuando fue suscrito el Acuerdo de Cartagena. Dicho Tratado es, sin duda, el más completo y ambicioso instrumento de integración que se haya intentado aplicar en la región y estuvo acompañado de una vigorosa institucionalidad que comprendía, entre las principales entidades, la Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena; el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena; el Parlamento Andino; el Consejo de Ministros; los Convenios Andrés Bello (cultural), Hipólito Unanue (salud), Simón Rodríguez (sociolaboral) y José Celestino Mutis (agrícola); y asimismo la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reserva –posteriormente transformado en el Fondo Latinoamericano de Reservas.

Después de un promisorio comienzo, el proceso andino hizo crisis y los gobiernos de los países miembros se vieron en la necesidad de aprobar un Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena (Decisión 217, de mayo de 1987), mediante el cual se intentaba flexibilizar el Tratado y hacerlo más viable para las críticas circunstancias que vivían las economías de los países andinos.

Recientemente, los gobiernos decidieron acelerar el proceso de integración, al fijar como meta la constitución de una unión aduanera en 1995. Para ello, el Consejo Presidencial Andino acordó la eliminación total de los gravámenes arancelarios y las restricciones no arancelarias que se aplican al comercio entre los países miembros, con fecha límite de diciembre de 1991. Asimismo, en ese momento se aprobaría el arancel externo común, que sería adoptado entre 1991 y 1993 por Colombia, Perú y Venezuela y entre 1991 y 1995 por Bolivia y Ecuador.

Los compromisos suscritos significan una importante transformación para el proceso, al acercarlo más a la visión actual de la mayoría de los gobiernos de los países andinos en el sentido de que es necesaria la apertura de las economías al comercio internacional y a las inversiones extranjeras.

Conjuntamente con los cambios mencionados, se ha acordado que se elaborará un programa de progresiva armonización de las políticas macroeconómicas de los países miembros, se tomarán las medidas destinadas a la supresión de las visas de ingreso para los ciudadanos andinos, se eliminará la reserva de carga en el transporte marítimo y se tenderá a una política de cielos abiertos en la subregión.

## 3. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El Tratado de Asunción, suscrito en marzo de 1991 por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, es la resultante de los esfuerzos por establecer un programa de integración y cooperación entre Argentina y Brasil, que datan de 1985. En efecto, los gobiernos de Argentina y Brasil ya habían firmado un acuerdo general de complementación económica, en diciembre de 1990, con la finalidad de eliminar antes del 1º de enero de 1995 todos los gravámenes arancelarios y otras restricciones al comercio recíproco. Paraguay y Uruguay aplicarán una secuencia de desgravación automática que terminará un año después de la acordada por Argentina y Brasil.

La iniciativa del MERCOSUR contempla: i) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los cuatro países miembros; ii) el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados; y iii) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados miembros y el compromiso de armonizar sus legislaciones en las áreas correspondientes. El período de 1991 a 1995 será la etapa de transición en que se pondrán a prueba las aspiraciones de llegar a un mercado común a partir de esa fecha (Hirst, 1991).

La presencia de Argentina y Brasil en el MERCOSUR le otorga a esta agrupación un peso extraordinario tanto en el plano económico como político en el contexto de América Latina. Ello puede significar un motivo de atracción para que otras naciones latinoamericanas se agreguen más adelante a la iniciativa. Cabe recordar que los cuatro países del MERCOSUR tienen una población del orden de 190 millones de habitantes y un territorio de casi 12 millones de kilómetros cuadrados.

## 4. El Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México

El 22 de septiembre de 1991, los gobiernos de Chile y México suscribieron un acuerdo de complementación económica de conformidad con lo establecido en el Tratado de Montevideo de 1980, y que tiene por objetivo: i) intensificar las relaciones económicas y comerciales entre ambos países, por medio de una liberación total de gravámenes y restricciones a las importaciones recíprocas; ii) aumentar y diversificar el comercio entre los países signatarios; iii) coordinar y complementar las actividades económicas, en especial en las áreas productivas de bienes y servicios; iv) estimular las inversiones; y v) facilitar la creación y funcionamiento de empresas bilaterales y multilaterales de carácter regional.

En cuanto al programa de liberación, se establece que a partir del 1º de enero de 1992, se consolidará un gravamen máximo común de 10% *ad valorem* aplicable a las importaciones de productos originarios de sus respectivos países, que llegará a cero el 1º de enero de 1996, salvo algunos productos que terminarán su proceso de desgravación en enero de 1998. Todos los productos incluidos en el programa de liberación deberán eliminar las restricciones no arancelarias. Existirá un grupo limitado de productos que estarán excluidos de la liberación automática, según listas de excepciones que se negociarán. Estos comprenderán 59 posiciones arancelarias por parte de México y 46 por la de Chile.

El acuerdo establece, además, cláusulas de salvaguardia, normas sobre prácticas desleales de comercio, tratamientos en materia de tributos internos, regulaciones sobre las

compras estatales, disposiciones para promover las inversiones, regulaciones para facilitar el transporte marítimo y aéreo, reglas para la solución de controversias y, por último, da las pautas sobre cómo se administrará el acuerdo. Con la estructura de este convenio, ambas naciones demuestran su posición coincidente en la orientación de sus principales políticas económicas y su disposición a mantener y profundizar su apertura a la economía internacional.

Cabe indicar que estaba prevista la firma de un convenio similar entre Chile y Venezuela en el mes de noviembre de 1991. De esta manera, el análisis que se realiza sobre el Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México también puede ser aplicado a este último caso.

## 5. A manera de síntesis

A partir de los antecedentes presentados para los cuatro casos y de las publicaciones recientes sobre el tema, se puede intentar una visión resumida de cada uno, que sirva de orientación para el tratamiento del tema de la cooperación en las políticas macroeconómicas del siguiente capítulo.

El Tratado de Montevideo de 1980, que creó la ALADI, generó un esquema *sui generis* de integración, puesto que se aparta de las categorías convencionales. En efecto, menciona la aspiración de llegar a constituir un mercado común, pero sin un calendario ni los instrumentos para lograr esa finalidad. Se podría definir como un área de preferencias arancelarias con algunos mecanismos adicionales –tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo económico relativo y sistema de compensación de pagos, entre los principales. Su estrategia está basada en la flexibilidad y pluralidad, y sus principales instrumentos son los acuerdos de alcance parcial, la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y el tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo económico relativo. Por el tamaño conjunto de sus 11 países miembros, debería ejercer un poderoso liderazgo sobre la integración regional y las relaciones externas de América Latina.

El *Grupo Andino*, nacido como una subregión dentro de la ALADI, tiene como objetivo actual la constitución de un mercado común, al que se accedería mediante la configuración de una zona de libre comercio entre 1991 y 1993; de una unión aduanera entre 1993 y 1995; y de la armonización progresiva de las políticas económicas, de la liberalización gradual de la circulación de capitales, personas y servicios, de la integración física y fronteriza, de acciones para elevar la competitividad del aparato productivo y del acervo tecnológico andino, y de cooperación en las relaciones externas conjuntas (JUNAC, 1991). En cuanto a la estrategia, se procuraría combinar una política de fuerte apertura al comercio mundial con la creación de corrientes de comercio intrasubregional. Asimismo, se le asigna una importante papel a la inversión extranjera, se mantienen algunas políticas sectoriales y se admite una reciprocidad relativa en el tratamiento a los países de menor desarrollo económico relativo. En la estrategia andina se rescatan, del mismo modo, las dimensiones sociales, culturales y políticas de la integración. En el plano económico, los instrumentos son, principalmente, la desgravación automática y acelerada, la eliminación de restricciones no arancelarias, un arancel externo común relativamente bajo y poco disperso, la consideración de las particularidades sectoriales a través de programas específicos, un

calendario de desgravación y de cumplimiento un poco menos acelerado para Bolivia y Ecuador y armonización progresiva de las políticas económicas.

Por su parte, el MERCOSUR también es una subagrupación dentro de la ALADI, que apunta a la concreción de un mercado común a partir de 1995. El programa de eliminación automática de aranceles y restricciones no arancelarias debería completarse el 1º de enero de 1995, salvo para Paraguay y Uruguay que lo finalizarían un año después. No hay suficiente información sobre la puesta en vigencia del arancel externo común ni de los otros mecanismos que caracterizan un mercado común. La concepción estratégica en cierta forma asume la necesidad de abrir las economías a la competencia mundial, pero en especial busca generar un espacio económico amplio y la complementación de los sistemas productivos de los países asociados, y la voluntad de ejercer una presencia concertada en el ámbito internacional. El instrumento definido hasta ahora es la desgravación acelerada y programada del universo arancelario, con algunas excepciones temporales que deberán eliminarse antes de 1995. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los cuatro países miembros, con la asesoría de diversos grupos especializados, deberá decidir sobre los otros mecanismos del mercado común.

El Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México, situado también en el marco de la ALADI, tiene como finalidad formar una zona de libre comercio, aunque esa meta no está señalada expresamente. Su estrategia es intensificar las relaciones económicas y comerciales entre ambos países. El instrumento central es el programa de liberación automática y acelerada de la mayoría del universo arancelario, con eliminación de las restricciones no arancelarias, y a partir de un gravamen máximo común del 10%. El acuerdo incluye además reglas sobre diversas políticas comerciales, de inversión, de transporte y de cooperación económica.

## III. LA COOPERACION EN LAS POLITICAS MACROECONOMICAS

Como se describió en la sección anterior, de los cuatro casos seleccionados para analizar la posibilidad de materializar algún grado de cooperación en el ámbito de las políticas macroeconómicas, tanto el Grupo Andino como el MERCOSUR intentan acceder a un mercado común en un plazo relativamente breve. Esto significa, en la práctica, que en la etapa de la unión aduanera será necesario armonizar las políticas arancelarias hacia terceros países al fijar un arancel externo común y, por lo tanto, deberá cederse, en cierta medida, soberanía en lo que se refiere al nivel y estructura de protección del sistema productivo nacional de cada uno de los países miembros. Cuando se llegue al punto de liberar la circulación de los factores, se hace indispensable la eliminación de elementos de asimetría económica si se desea que el mercado común funcione sin perturbaciones en cuanto a la asignación de recursos. En esta etapa hay una pérdida considerable de grados de libertad para manejar las políticas internas.

En consecuencia, se puede argumentar que tanto la ALADI como el Acuerdo entre Chile y México no están sujetos a las tensiones derivadas del cumplimiento de la obligación de progresar significativamente en la coordinación de políticas, puesto que sus objetivos son más limitados. En el Acuerdo entre Chile y México se han definido con precisión las áreas

respecto de las cuales ambos gobiernos estiman conveniente comprometer de manera recíproca sus políticas económicas.

Por otra parte, y como un criterio general, las condiciones de permanencia, profundidad y estabilidad de los acuerdos son esenciales no sólo para crear nexos más sólidos en el campo del intercambio comercial, sino –y esto es mucho más importante– para influir en el proceso de inversión y en la generación de nuevas ofertas exportables. Los recursos financieros locales e internacionales podrían encontrar interesante radicarse en un mercado ampliado en tanto exista, colectivamente, un ambiente propicio a la inversión no especulativa. Desde el ángulo de las naciones pertenecientes a las agrupaciones de integración, esto significa que deben alcanzar un grado mínimo de control sobre las variables macroeconómicas y la inflación y, al mismo tiempo, mantener su interés en avanzar en los compromisos de integración en conjunto con los otros países asociados. Así, la cesión de soberanía económica tendría una compensación en términos del incremento del comercio y de las inversiones, que son las metas tradicionales de la integración.

## A. LA APERTURA COMO INDICADOR DE INTERDEPENDENCIA

Como regla general, se observa que hay una relación inversa entre el grado de apertura de las economías y el tamaño absoluto del producto interno bruto, lo que significa que los países más grandes sienten menor presión para estrechar sus relaciones con la economía internacional que los países de menor tamaño. Un corolario de esto es que son menos proclives a la cooperación macroeconómica que sus socios comerciales cuyo mercado es más reducido y están más abiertos a la competencia mundial (CEPAL, 1991b, cuadro 1).

Para los casos de la ALADI, del Grupo Andino, del MERCOSUR y del Acuerdo entre Chile y México, los gráficos 3 al 6, el cuadro 2 y los cuadros 1 al 4 del anexo, ilustran acerca del comercio con los demás países miembros de su correspondiente agrupación, con el resto del mundo y la evolución del coeficiente entre el intercambio intrazonal realizado en el marco del acuerdo de integración y el comercio extrazonal, todos ellos medidos en relación con el respectivo producto interno bruto. Comparando los cuatro casos, se puede concluir que el Grupo Andino es el más abierto al comercio mundial, seguido por la agrupación constituida por Chile y México (30.4% y 27.4% cada agrupación). Por el contrario, los países del MERCOSUR en conjunto aparecen más cerrados que la ALADI (16.2% y 21.7%, respectivamente). La situación se invierte cuando se considera el comercio al interior de las agrupaciones, puesto que la ALADI y el MERCOSUR tienen los mayores coeficientes, dado que su intercambio dentro de la agrupación representa 14.7% y 12.1%, en cada caso, de su comercio con terceros países. En el Grupo Andino este valor es de sólo 4.7% y en la agrupación formada por Chile y México es inferior al 1%. Cabe recordar que estos últimos Estados prácticamente no tuvieron relaciones económicas entre ellos por un período de 17 años, y que se espera que esa condición se revierta con el nuevo acuerdo, considerando que ambos son los que han tenido una inserción más dinámica en la economía internacional.

Aunque todas las agrupaciones muestran tendencias en el largo plazo a incrementar la proporción del comercio en su interior –salvo la formada por Chile y México por las razones indicadas–, su desempeño está lejos de considerarse satisfactorio si se las compara con otros esquemas de integración, como se muestra en el documento ya citado de la CEPAL. El

argumento de que el MERCOSUR es un acuerdo reciente es válido, porque las negociaciones en la ALALC/ALADI de los cuatro países miembros tuvieron un carácter distinto del que inspiró los compromisos que han asumido para el futuro.

Al desagregar las cifras al nivel de cada país para 1989, queda de relieve que Venezuela, Chile y Uruguay son los países más abiertos al comercio internacional, en tanto Brasil, Argentina y México son los que tienen un coeficiente más bajo de comercio con respecto al PIB. Por otra parte, Bolivia, Paraguay y Uruguay son las naciones que, en proporción a su intercambio total, tienen un mayor comercio con los asociados de la ALADI; México, Venezuela y Brasil, por el contrario, son los que tienen la proporción menor. Un análisis más sistemático y exhaustivo, tendiente a comprobar el efecto de la apertura sobre la interdependencia, debería considerar no sólo el comercio entre países asociados, uno por uno, sino la estructura de ese comercio y en particular de las exportaciones.

El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, como otro indicador de interdependencia, en el caso latinoamericano presenta dos problemas: i) la elevada deuda externa de los países de la región ha provocado un cambio significativo en la tendencia histórica de los déficit en cuenta corriente, los que han bajado para el conjunto de la región de una cifra del orden de 30 mil millones de dólares por año antes de 1980 a un promedio inferior a 8 mil millones de dólares en el período 1983-1989, como consecuencia en especial de la disminución de las importaciones. Esto hace que dichas cifras no reflejen la realidad histórica de los países de la región; y ii) no se ha podido contar con informaciones desagregadas de balanza de pagos en las relaciones bilaterales o por agrupaciones de países, de manera que se desconocen los déficit en cuenta corriente en las vinculaciones económicas al interior de la región.

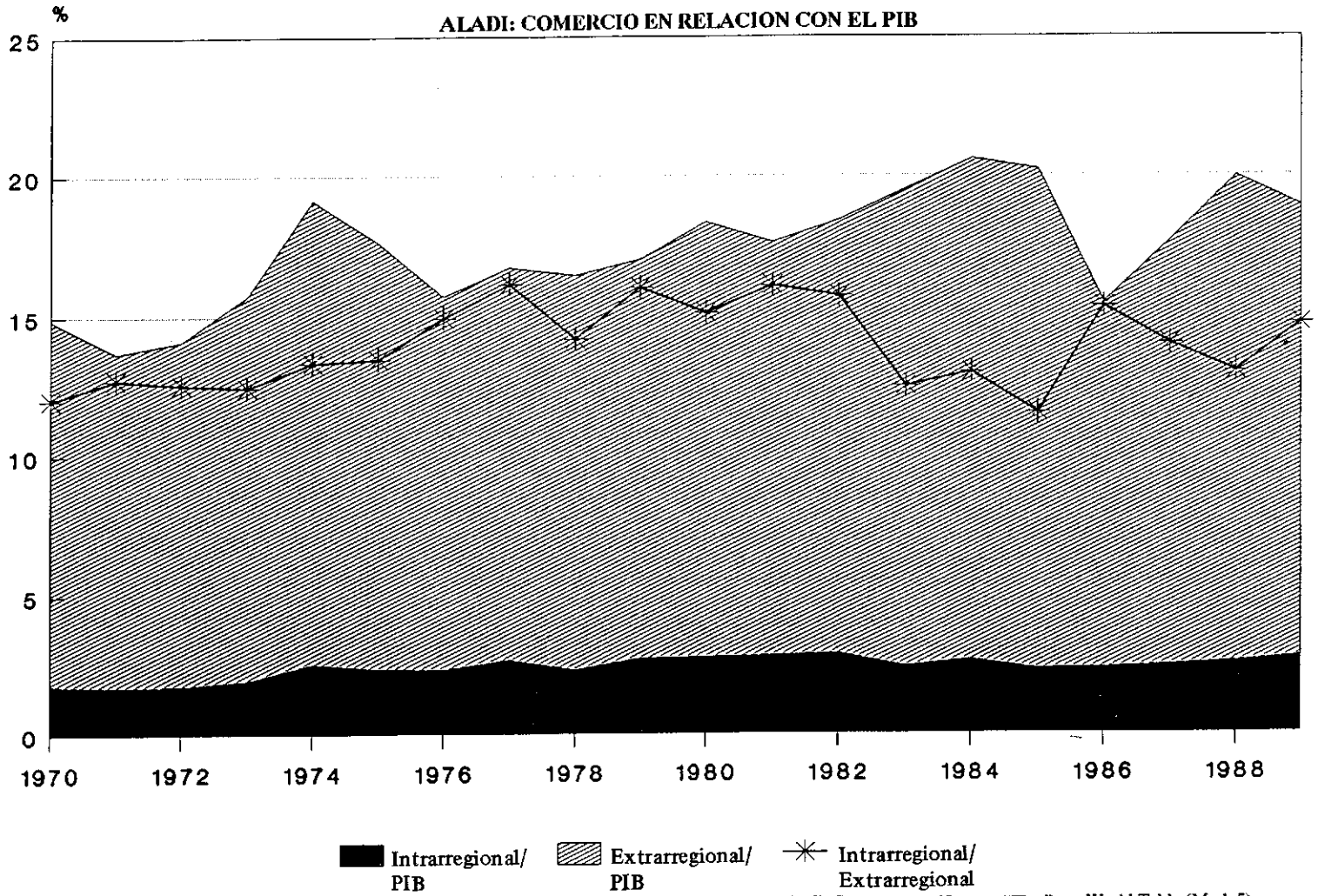
Cuadro 2

**COMERCIO[a] COMPARADO CON EL PIB - AÑOS 1970-1980 Y 1989**
*(Porcentajes)*

| Agrupaciones | Comercio dentro del ámbito de la agrupación (1) | Comercio con el resto del mundo (2) | Coeficiente entre el comercio dentro del ámbito de la agrupación y con el resto del mundo (1):(2) |
|---|---|---|---|
| **ALADI** | | | |
| 1970 | 1.79 | 14.88 | 12.01 |
| 1980 | 2.77 | 18.34 | 15.09 |
| 1989 | 2.78 | 18.90 | 14.71 |
| **Grupo Andino** | | | |
| 1970 | 0.72 | 28.61 | 2.53 |
| 1980 | 1.52 | 34.71 | 4.38 |
| 1989 | 1.37 | 28.98 | 4.72 |
| MERCOSUR | | | |
| 1970 | 1.34 | 12.55 | 10.68 |
| 1980 | 1.62 | 14.38 | 10.95 |
| 1989 | 1.75 | 14.41 | 12.13 |
| **Chile-México** | | | |
| 1970 | 0.12 | 12.41 | 0.97 |
| 1980 | 0.09 | 19.99 | 0.46 |
| 1989 | 0.12 | 27.52 | 0.45 |

**Fuente:** Sobre la base de las cifras que figuran en los cuadros 1 a 4 del anexo.
[a] Exportaciones más importaciones.

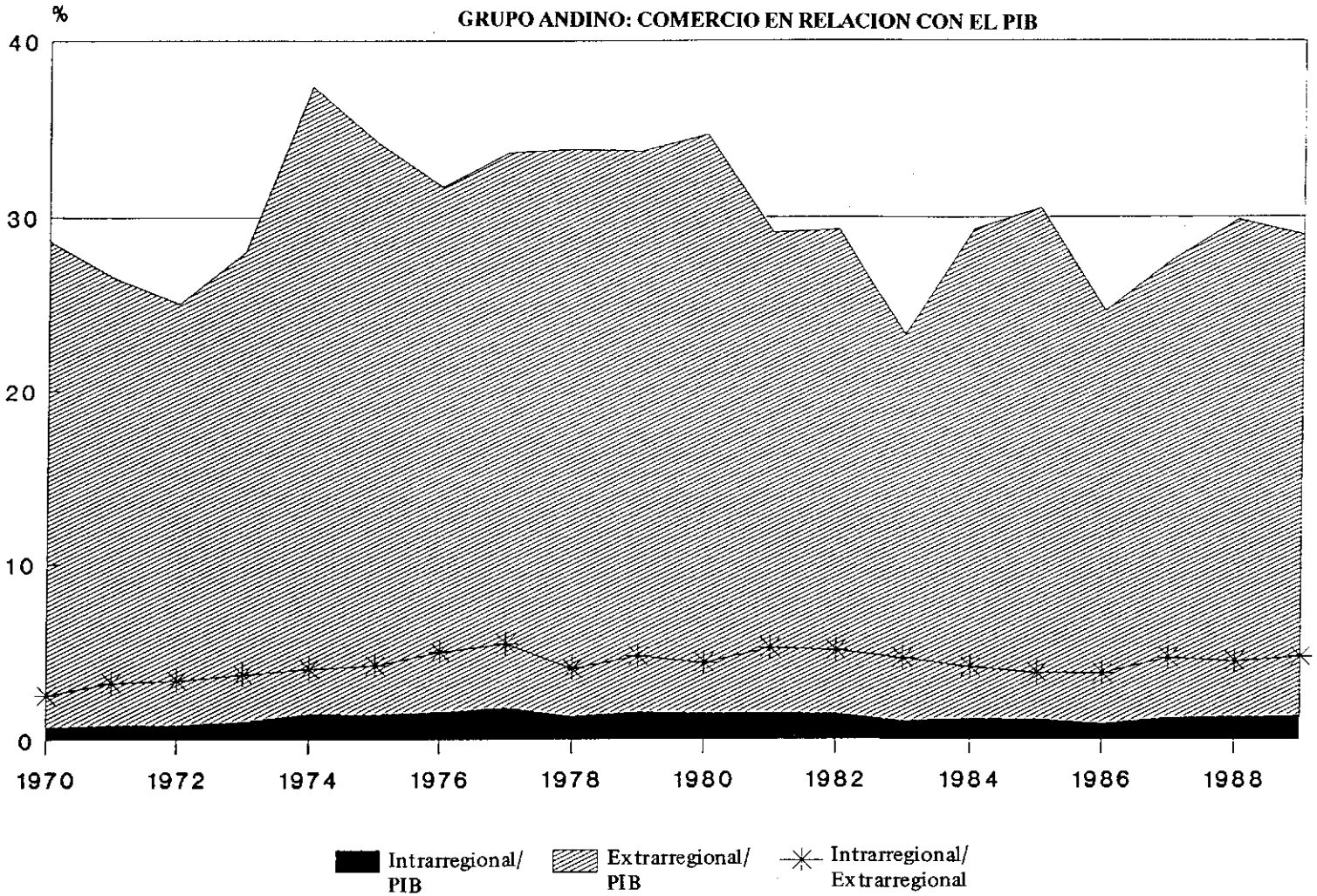
Gráfico 3




**Fuente:** Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE); R. Summer y A. Heston, "The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988", *The Quarterly Journal of Economics,* vol. 106, Nº 2, mayo de 1991.

Gráfico 4

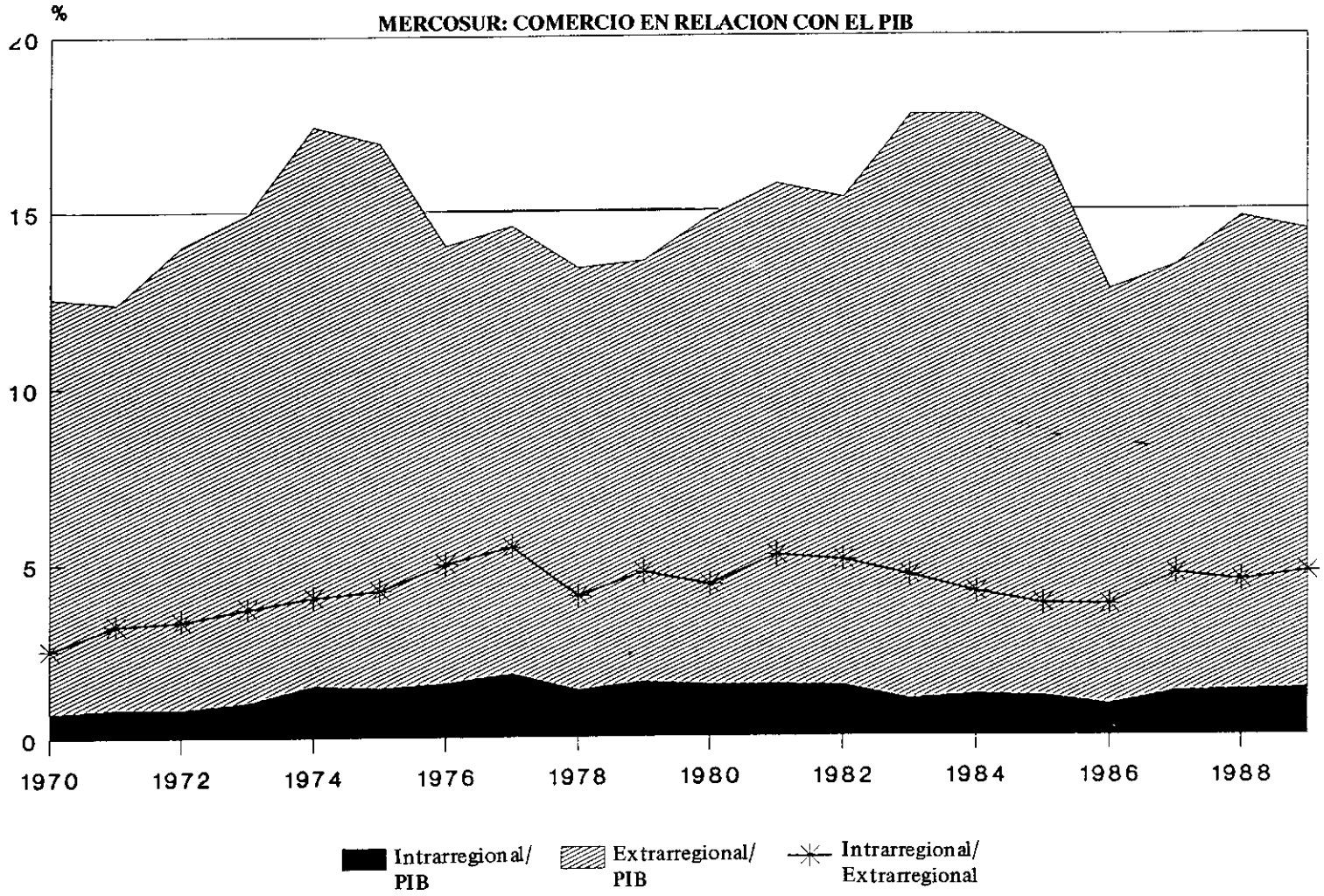
**GRUPO ANDINO: COMERCIO EN RELACION CON EL PIB**




**Fuente:** Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE); R. Summer y A. Heston, "The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988", *The Quarterly Journal of Economics,* vol. 106, Nº 2, mayo de 1991.

Gráfico 5

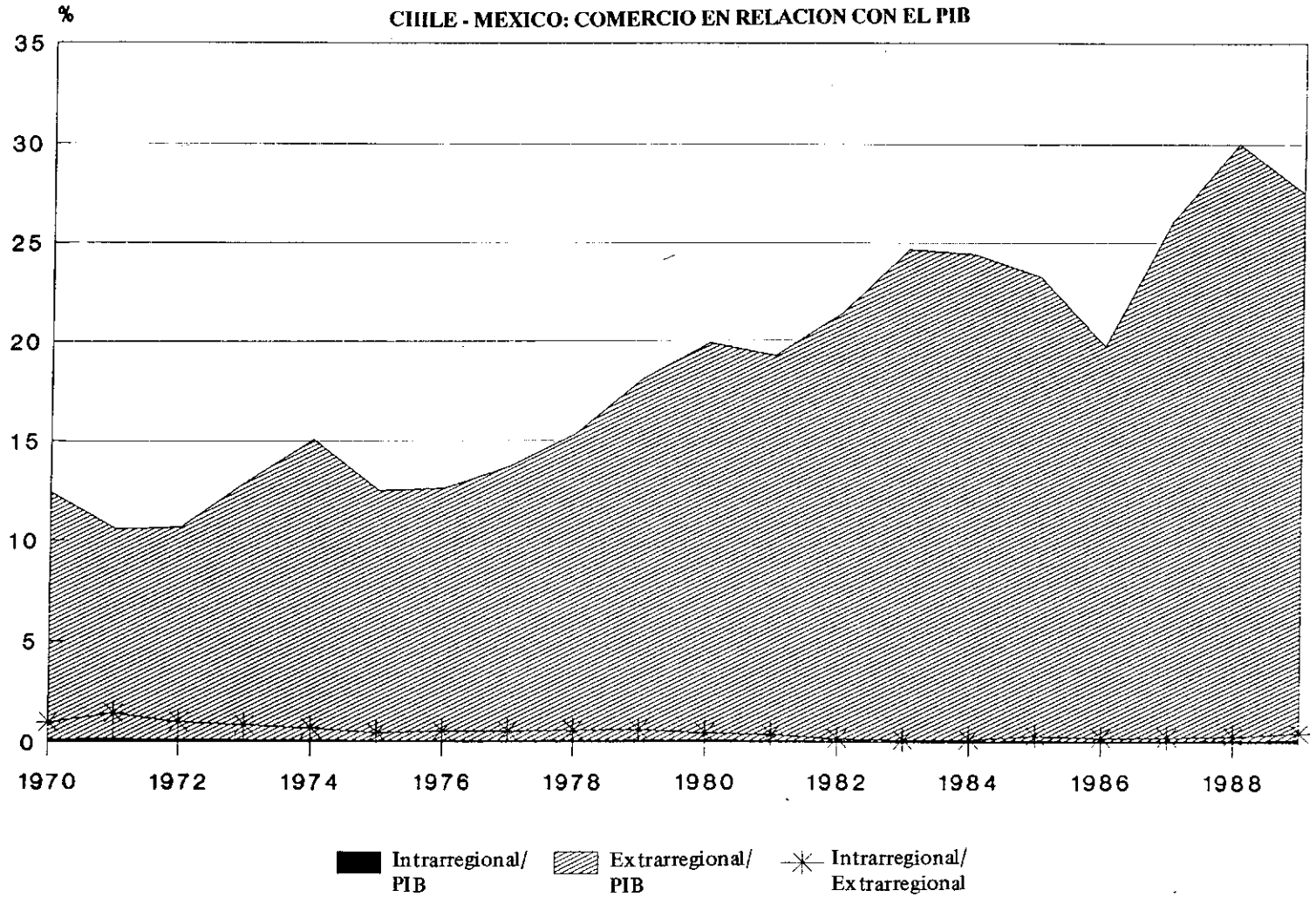
**MERCOSUR: COMERCIO EN RELACION CON EL PIB**




**Fuente:** Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE); R. Summer y A. Heston, "The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988", *The Quarterly Journal of Economics,* vol. 106, Nº 2, mayo de 1991.

Gráfico 6

**CHILE - MEXICO: COMERCIO EN RELACION CON EL PIB**




**Fuente:** Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE); R. Summer y A. Heston, "The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988", *The Quarterly Journal of Economics,* vol. 106, Nº 2, mayo de 1991.

## B. LAS POLITICAS ARANCELARIAS Y DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

Los aranceles y las restricciones no arancelarias, como componentes de las políticas comerciales, simbolizan, en cierta medida, la intencionalidad de los países en cuanto a abrir o cerrar sus economías a la competencia internacional y tienen efecto sobre la tendencia futura de las exportaciones y las importaciones y, por tanto, sobre el nivel de apertura de las economías. En este sentido, como es notorio, en América Latina la mayoría de los países han emprendido procesos de reforma de sus regímenes comerciales destinados a desmantelar la estructura de protección de sus sistemas productivos. Los países latinoamericanos se han propuesto bajar sus promedios arancelarios, disminuir la dispersión en las tarifas nominales y reducir apreciablemente las restricciones no arancelarias. Dicho propósito se refleja en el cuadro 3, que contiene la evolución de los aranceles en los países de la ALADI y donde se puede apreciar la tendencia a la baja de los aranceles máximos y promedios.

Cuadro 3

**ALADI: EVOLUCION DE LA REFORMA ARANCELARIA**
*(Arancel máximo y promedio nominal, en porcentajes por agrupaciones)*

| Países | Máximo | | | Promedio | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Previo | Actual | Proyectado | Previo | Actual | Proyectado |
| **MERCOSUR** | | | | | | |
| Argentina | 53 | 22 | -- | 29 | 10 | -- |
| Brasil | 105 | 85 | 40 | 38 | 25 | 14 |
| Paraguay | -- | 72 | -- | -- | 16 | -- |
| Uruguay | -- | 40 | -- | -- | 28 | -- |
| **GRUPO ANDINO** | | | | | | |
| Bolivia | 150 | 17 | -- | 58 | 14 | -- |
| Colombia | 100 | 50 | 25 | 46 | 34 | 22 |
| Ecuador | 290 | 50 | -- | 53 | 33 | -- |
| Perú | 110 | 50 | -- | 76 | 32 | -- |
| Venezuela | 135 | 40 | 20 | 34 | 18 | 13 |
| **Chile-México** | | | | | | |
| Chile | 35 | 11 | -- | 35 | 11 | -- |
| México | 100 | 20 | -- | 29 | 13 | -- |

**Fuente:** Sistema Económico Latinoamericano (SELA), "La dinámica y los dilemas de la integración en América Latina y el Caribe" (SP/CL/XVIII.O/Di Nº 12), documento presentado a la XVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 2 al 6 de septiembre de 1991.

**Nota:** Se consigna como arancel previo el vigente con anterioridad al inicio del proceso de reforma comercial.

Por otra parte, tanto el Grupo Andino, como el MERCOSUR y el Acuerdo entre Chile y México han decidido eliminar todos los aranceles y restricciones no arancelarias en plazos que varían entre dos, cinco y siete años, respectivamente, para el comercio entre los países miembros de cada acuerdo. Esto puede tener mayor o menor importancia, según sean los márgenes de preferencia que resulten de los aranceles hacia terceros

países y de los restantes componentes de la política comercial que se apliquen a los socios y al resto del mundo. Si los compromisos pactados de desmantelamiento se mantienen, no cabe duda que los coeficientes de apertura podrán continuar aumentando dentro de cada agrupación. Junto con los esfuerzos que se efectuén para definir aranceles externos comunes, es conveniente recordar la necesidad de hacer menos asimétricos otros instrumentos como la admisión temporal, el drawback (reintegro), las zonas francas, los depósitos industriales y los incentivos a la exportación.

Existen notorias diferencias entre los países miembros de la ALADI específicamente en relación con los incentivos a la exportación. Para ilustrar cuáles son los mecanismos más utilizados y el grado de intensidad con que se les emplea, se ha preparado el cuadro 4, sobre la base de antecedentes recopilados por la Secretaría de la ALADI. El análisis es sólo cualitativo y destinado a mostrar las principales tendencias en esta materia.

Cuadro 4

**ALADI: INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES AL 31 DE DICIEMBRE DE 1990**

| Instrumentos | AR | BO | BR | CO | CH | EC | ME | PA | PE | UR | VE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I Mecanismos fiscales | | | | | | | | | | | |
| 1. Créditos fiscales | B | B | | B | B | | | | | B | A |
| 2. Exoneración y devolución de impuestos internos: | | | | | | | | | | | |
| a) Impuestos directos | B | | A | | | B | | A | A | B | B |
| b) Impuestos indirectos | A | A | A | B | A | A | A | A | A | A | C |
| II Mecanismos aduaneros | | | | | | | | | | | |
| 3. Administración temporal | B | B | A | B | | A | B | A | B | B | B |
| 4. Depósito industrial | | | A | A | B | B | A | | | B | A |
| 5. Drawback (reintegro) | B | C | B | B | B | A | A | B | B | B | A |
| 6. Reposición de materias primas | | | B | A | | | A | | A | | B |
| 7. Zonas francas industriales | A | B | B | A | A | A | B | A | A | A | B |
| 8. Exportación temporal aduanera | B | C | B | B | B | B | C | B | C | A | A |
| 9. Exoneración gravámenes | B | | C | B | C | B | | B | B | B | B |
| 10. Otros | B | | B | | | | | B | B | | A |
| III Mecanismos financieros | B | B | A | B | C | C | A | | B | B | B |
| IV Seguro de crédito a la exportación | A | | A | B | | | A | | B | | A |

**Fuente:** Los antecedentes básicos para confeccionar el cuadro fueron tomados de ALADI, "Incentivos a las exportaciones aplicadas por los países miembros" (ALADI/SEC/di 399), Lima, 11 de marzo de 1991.

**Nota:** 1. El significado de las abreviaturas que aparecen en el encabezamiento del cuadro es el siguiente:

| | | | |
|---|---|---|---|
| AR Argentina | BO Bolivia | BR Brasil | CO Colombia |
| CH Chile | EC Ecuador | ME México | PA Paraguay |
| PE Perú | UR Uruguay | VE Venezuela | |

2. El significado de las letras que figuran dentro del cuadro es:

A = aplicación plena con respecto a algún o algunos instrumentos de cada categoría a todos los productos o entidades exportadoras.

B = aplicación parcial de los instrumentos con relación a productos o empresas definidas.

C = aplicación excepcional.

En efecto, entre las políticas de incentivos a las exportaciones las que se utilizan con mayor frecuencia son la devolución de impuestos indirectos, las zonas francas industriales, el drawback, la exportación y la admisión temporales y los mecanismos financieros. En cuanto a los países, Venezuela y Brasil aparecen haciendo uso de la mayor variedad de incentivos, encontrándose Bolivia y Chile en el extremo opuesto, es decir, aplicando relativamente pocos instrumentos de promoción de exportaciones. Las dos últimas naciones son las que, junto con México, han eliminado en forma más decidida las restricciones no arancelarias y desde hace más tiempo han bajado sustancialmente sus aranceles. Como consecuencia de lo anterior, el Grupo Andino y el MERCOSUR deberán enfrentar una compleja tarea de equiparación de incentivos en la medida que se avance en la apertura de los mercados de los países asociados.

La posición más generalizada en esta materia es que en un mercado común deberán eliminarse todas las políticas de incentivos a las exportaciones en las transacciones efectuadas dentro del mercado ampliado, como se hace normalmente dentro del territorio nacional. Sólo podrían conservarse los incentivos hacia terceros países que no sean objeto de retorsión, según las normas del GATT. Esto haría necesaria la cooperación en las políticas de incentivo desde el comienzo del proceso de integración para adquirir una disciplina conjunta (Baldinelli, 1991).

## C. LA POLITICA CAMBIARIA

En un proceso de disminución de los gravámenes arancelarios y de eliminación de restricciones no arancelarias, la política cambiaria adquiere una gran importancia como es fácil comprobar en todo el mundo. En particular, el tipo de cambio real pasa a desempeñar un significativo papel en la asignación de recursos, en la producción de bienes transables y no transables y en los flujos de capitales. Existe un nexo además entre la inflación, la tasa de cambio, la masa monetaria y el gasto fiscal, que exacerba las expectativas frente a cambios bruscos en cualquiera de esas variables.

Dada la importancia de la política cambiaria, la cooperación en esta área se vuelve, por un lado, muy significativa para evitar asimetrías en la competencia y, por otra parte, es un duro escollo la renuencia de los países a aceptar la cesión de autonomía en una materia de tal trascendencia. En este caso aparece como crucial el *quid pro quo* entre pérdida de soberanía económica, el aumento de la interdependencia y la estabilidad.

En los países de la ALADI se puede apreciar una gran desarmonía en las tendencias de los tipos de cambio reales, situación debida en gran medida a los fuertes desajustes en los cambios nominales causadas por las elevadas tasas de inflación. En el cuadro 5 se ve que Argentina y Perú tenían, hasta 1989, los niveles más alto y más bajo de tipo de cambio real, respectivamente.

Como se puede apreciar, en muchos de los países de la ALADI se han producido ajustes relevantes de los tipos de cambio real a fin de fortalecer la situación de balanza de pagos, aumentar la competitividad de las exportaciones y compensar de cierta forma el desmantelamiento arancelario y de las barreras no arancelarias.

Dado que en la mayoría de los países de la ALADI continúan las presiones inflacionarias, aunque algunos han logrado salir de situaciones de hiperinflación y otros han

podido mantenerse en niveles de dos dígitos en el indicador de precios, los tipos de cambio nominales seguramente seguirán fluctuando en busca de paridades reales que no se revalúen con respecto a las monedas convertibles.

En el pasado, los países andinos pasaron por un proceso sucesivo de devaluaciones y revaluaciones de los tipos de cambio reales bilaterales entre los países, que provino en gran medida de la situación de hiperinflación primero de Bolivia y luego del Perú. Por su parte, los rangos de variación cambiaria en el MERCOSUR son los más elevados de las agrupaciones de la ALADI, lo que ilustra cuán difícil es alinear las políticas cambiarias entre los cuatro países. Recientemente, Argentina dentro de su política contra la inflación congeló el tipo de cambio nominal, lo que puede hacer variar las paridades reales con sus socios si se mantienen las presiones inflacionarias.

Cuadro 5

**TIPOS DE CAMBIO EFECTIVO REAL EN ALGUNOS ESQUEMAS DE INTEGRACION**

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **GRUPO ANDINO** | | | | | | | | | | |
| Bolivia | 100 | 79.4 | 73.2 | 79.7 | 61.5 | 35.8 | 121.6 | 126.0 | 133.1 | 136.0 |
| Colombia | 100 | 92.9 | 87.2 | 87.6 | 95.6 | 109.5 | 146.9 | 164.7 | 170.8 | 175.8 |
| Ecuador | 100 | 89.5 | 91.4 | 96.0 | 116.3 | 112.0 | 139.1 | 180.9 | 240.9 | 205.9 |
| Perú | 100 | 84.1 | 81.6 | 86.9 | 86.9 | 106.0 | 95.5 | 84.1 | 92.2 | 50.5 |
| Venezuela | 100 | 89.3 | 82.6 | 90.7 | 106.9 | 111.3 | 133.2 | 186.0 | 166.9 | 189.6 |
| **MERCOSUR** | | | | | | | | | | |
| Argentina | 100 | 109.6 | 197.2 | 234.2 | 200.8 | 226.8 | 226.8 | 234.9 | 267.4 | 290.7 |
| Brasil | 100 | 82.0 | 78.1 | 96.2 | 96.2 | 99.0 | 105.3 | 105.3 | 97.1 | 73.5 |
| Paraguay | 100 | 92.8 | 105.2 | 112.8 | 119.8 | 138.4 | 137.6 | 171.5 | 163.2 | 210.3 |
| Uruguay | 100 | 89.0 | 85.1 | 138.5 | 144.5 | 149.6 | 151.9 | 155.7 | 165.1 | 155.8 |
| **Chile-México** | | | | | | | | | | |
| Chile | 100 | 84.7 | 93.7 | 115.2 | 117.3 | 145.4 | 171.9 | 185.4 | 198.1 | 191.6 |
| México | 100 | 87.7 | 122.0 | 138.9 | 119.0 | 114.9 | 163.9 | 178.6 | 144.9 | 129.9 |

**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1990*, Washington, D.C., 1990; Fondo Monetario International (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, varios números.

## D. LA POSIBILIDAD DE CONVERGENCIA DE LAS VARIABLES MACROECONOMICAS

En el estudio de la CEPAL (1991b) varias veces citado, después de examinar la influencia de los tipos de cambio reales, salarios reales y costos financieros sobre el comercio bilateral entre Argentina y Brasil, se concluye que la dinámica del crecimiento de la actividad económica en ambos países tuvo un efecto más importante que los movimientos aislados de las otras variables estudiadas. Solamente en períodos de variaciones muy acentuadas del tipo de cambio se observó algún impacto sobre el comercio recíproco.

Si esta situación es válida en general para todas las agrupaciones de integración, se podría examinar la factibilidad de alcanzar cierto grado de cooperación en la formulación y ejecución de las políticas referidas a los grandes agregados económicos que conforman la

demanda global. La primera etapa, en esa dirección, es verificar empíricamente cuáles son las tendencias que han mantenido estos agregados en el pasado reciente y su posibilidad de convergencia futura. Como una simple ilustración de lo señalado, se presentan algunos indicadores que se estiman pertinentes para caracterizar lo sucedido en el decenio de 1980 en las economías de los países miembros del Grupo Andino, del MERCOSUR y del Acuerdo entre Chile y México, que en conjunto corresponden también a los socios de la ALADI. Las variables seleccionadas en el cuadro 6 son el producto interno bruto –total y por habitante–, la inversión interna bruta, los gastos de los gobiernos centrales, el saldo de la deuda externa y los precios al consumidor, todas referidas a 1989 con excepción del último indicador que corresponde a 1990.

Cuadro 6

**ALADI: PRODUCTO, INVERSION, GASTOS DEL GOBIERNO, DEUDA EXTERNA E INFLACION EN 1989**

| Agrupaciones | Producto interno bruto | | | | Inversión interna bruta, como % del PIB a precios constantes de 1980 | Gastos de los gobiernos centrales, como % del PIB | Saldo de la deuda externa desembolsada. Saldo a fines de año (millones de dólares) | Evolución de los precios al consumidor (variaciones en 12 meses 1990) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total (millones de dólares de 1980) | Variación acumulada 1980/89 (%) | Por habitante (dólares de 1980) | Variación acumulada 1980/89 (%) | | | | |
| **GRUPO ANDINO** | | | | | | | | |
| Bolivia | 4 207 | -1.4 | 601 | -23.3 | 15.8 | 11.6[a] | 3 490 | 17.8 |
| Colombia | 44 611 | 42.4 | 1 379 | 16.2 | 15.2 | 11.9 | 16 242 | 31.0 |
| Ecuador | 14 070 | 24.3 | 1 363 | -4.6 | 15.7 | 16.4 | 11 039 | 43.8 |
| Perú | 19 527 | -9.9 | 896 | -30.2 | 18.3 | 12.8 | 16 720 | 8 291.5 |
| Venezuela | 52 661 | 5.2 | 2 736 | -19.9 | 10.1 | 22.2 | 32 007 | 32.2 |
| **MERCOSUR** | | | | | | | | |
| Argentina | 75 152 | -13.3 | 2 354 | -24.3 | 8.6 | 5.2 | 63 314 | 1 832.5 |
| Brasil | 297 731 | 17.2 | 2 020 | -5.5 | 18.1 | 37.7[b] | 115 096 | 2 359.9 |
| Paraguay | 5 389 | 36.4 | 1 296 | 0.4 | 21.9 | 8.9 | 2 027 | 42.7 |
| Uruguay | 6 936 | -0.9 | 2 254 | -6.7 | 8.2 | 18.0 | 6 995 | 129.8 |
| **Chile-México** | | | | | | | | |
| Chile | 32 740 | 29.0 | 2 526 | 9.2 | 19.2 | 27.8 | 17 520 | 29.4 |
| México | 197 726 | 15.2 | 2 279 | -8.4 | 17.4 | 23.8 | 95 100 | 30.2 |

**Fuente:** CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990* (LC/G.1651-P), Santiago de Chile, marzo de 1991. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E/S.91.II.G.1; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Progreso económico y social de América Latina. Informe 1990*, Washington, D.C., 1990.

[a] 1988.
[b] 1985.

La información para los países miembros del Grupo Andino permite destacar: i) la marcada contracción del producto interno bruto por habitante en los años ochenta, con la salvedad de Colombia, que fue el único que creció del Grupo Andino; ii) el fuerte ajuste de las economías para controlar la inflación, que en el caso de Perú sólo rindió efectos parciales

en 1991; iii) los bajos coeficientes de inversión interna bruta y una elevada deuda externa que compromete parte significativa del ahorro interno para su servicio; y iv) un elemento que está implícito: los diferentes momentos y profundidades de los ajustes económicos. En efecto, Bolivia, Colombia y Venezuela han logrado controlar en gran medida la inflación, y recientemente los dos últimos países muestran crecimientos significativos del PIB mientras Bolivia no logra superar el estancamiento. Perú se encuentra en pleno proceso de ajuste y probablemente tardará en iniciar el crecimiento. Ecuador es el segundo país con inflación más alta y ha pasado por varias etapas de ajuste. La diversidad de situación de los países andinos haría bastante complejo cualquier intento de cooperación en materia de políticas macroeconómicas mientras no se reinicie el desarrollo económico en todos ellos y los tiempos del ajuste se sincronicen. Por fortuna los dos países de mayor tamaño –Colombia y Venezuela– son los que poseen las economías más estables y, por ello, podrían liderar un movimiento de convergencia en algunas políticas.

En cuanto a las naciones del MERCOSUR, existen dos problemas centrales: la enorme diferencia de tamaño entre las economías de Brasil y Argentina y la de sus asociados más pequeños y la situación de inestabilidad en que se encuentran ambas economías. El retroceso experimentado en el desarrollo económico en el período 1980-1989, en especial de Argentina, y la evolución de los precios al consumidor, cercana a la hiperinflación en los dos países –aunque Argentina ha logrado un importante avance en esta materia en el año 1991–, producen un ambiente objetivamente poco favorable para intentar acciones de cooperación en materia de políticas macroeconómicas. Por otra parte, las economías del Paraguay y Uruguay son altamente dependientes de las de Argentina y Brasil, es decir reciben directamente el efecto de las políticas internas de estos países y, por su tamaño, sus políticas no los afectan de la misma manera.

Con respecto a la inversión interna bruta, Argentina y Uruguay aparecen con cifras muy inferiores a las de los otros asociados al MERCOSUR, lo que puede constituirse en un serio problema de crecimiento relativo futuro. Del mismo modo, la proporción del PIB que gastan los gobiernos centrales difieren de manera sustancial entre los cuatro países y esto puede dificultar las posibilidades de convergencia de las políticas fiscales.

Los antecedentes acerca de Chile y México, como participantes del respectivo Acuerdo de Complementación Económica, indican bastantes afinidades en las trayectorias de ambas economías, en particular en los años más recientes. Aparte de la obvia diferencia de tamaño, los dos gobiernos comparten la idea de que es necesario abrir las economías a la competencia internacional, asignarle un papel subsidiario al Estado y fortalecer al sector privado. Dos factores marcan, no obstante, una disparidad importante: la vecindad de México con los Estados Unidos y el mayor grado de desarrollo productivo mexicano. Estos hechos, amén de la casi nula interdependencia entre las economías chilena y mexicana, pueden tener una gran influencia en cualquier intento de avanzar en la cooperación en las políticas macroeconómicas. Por ello, el Acuerdo pone atención sólo en aquellas cuestiones ligadas directamente a la creación de una zona de libre comercio.

Un examen profundo de las orientaciones futuras de los modelos nacionales de desarrollo y del comportamiento esperado de los factores estructurales en cada agrupación de integración puede ser esencial, sin duda, para afinar las opiniones sobre la viabilidad de la cooperación en materia de políticas macroeconómicas. Por esta razón, las conclusiones siguientes se deben considerar como una primera aproximación al tema.

## IV. RECAPITULACIONES

Del examen de la ALADI, del Grupo Andino, del MERCOSUR y del Acuerdo entre Chile y México, se destaca el bajo nivel de interdependencia económica entre los países miembros de cada agrupación. Al mismo tiempo, el Grupo Andino y el MERCOSUR han adquirido un compromiso de gran alcance al intentar acceder cada uno, en un plazo relativamente breve, a un mercado común. Los integrantes de ALADI y del Acuerdo entre Chile y México han pactado obligaciones menos ambiciosas y, en consecuencia, no precisan recurrir a medidas de cooperación en las políticas económicas distintas de las establecidas en sus correspondientes convenios.

La necesidad de cooperación en la formulación y ejecución de políticas macroeconómicas surge como consecuencia de una fuerte interdependencia económica entre dos o más naciones, puesto que ésta implica la existencia de canales de transmisión de los efectos de las políticas internas a los demás asociados y viceversa. Lo que se trata de alcanzar, en general, es que los beneficios de la cooperación superen los costos de la pérdida de soberanía económica, es decir, de la disminución de los grados de libertad para manejar en forma individual las políticas.

Es posible que algunos gobiernos latinoamericanos entiendan que puede haber un *qui pro quo* entre la integración y la interdependencia, con la consiguiente pérdida de soberanía, y la estabilidad económica. Este efecto se debería a que los compromisos de integración podrían ayudar a superar situaciones de inestabilidad o colaborar en la liberalización de los mercados, cuando el gobierno se ve sobrepasado en su capacidad de arbitrar entre los diversos grupos de interés.

En los diversos indicadores económicos para el Grupo Andino, el MERCOSUR y el Acuerdo entre Chile y México, aparecen como elementos dominantes las asimetrías en algunas variables principales, como el producto interno bruto, la inversión, los gastos del gobierno, la deuda externa, la inflación, las tasas reales de cambio, los niveles arancelarios y los instrumentos de promoción de exportaciones. Esa circunstancia da una idea de la magnitud de la tarea si se decide emprender seriamente un proceso de cooperación en las políticas macroeconómicas dentro de las agrupaciones de integración. Por otra parte, es claro que pasar a la etapa de una unión aduanera, como intentan hacerlo el Grupo Andino y el MERCOSUR, significa de hecho aceptar que se deberán armonizar los aranceles hacia terceros países. Del mismo modo, acceder a un mercado común implica la coordinación de las políticas que afectan la competitividad de los factores productivos, si se desea que el mercado ampliado funcione sin interferencias debido a la existencia de políticas asimétricas.

Parecería que una meta realista sería procurar que, mientras se progresa en la apertura de los mercados hacia la economía internacional y en mayor grado hacia los países asociados en una iniciativa de integración, se estableciera una disciplina de contactos e intercambio de información sobre las modalidades de política económica que cada gobierno proyecta aplicar. A partir de ahí, se podrán seleccionar aquellos aspectos de las políticas en que la cooperación sería más viable. Es probable, por ejemplo, que las políticas cambiarias, al revés de lo sucedido en la CEE, resulten muy poco factibles de alinear y que las acciones se deban centrar en otros instrumentos como los arancelarios, las barreras no arancelarias o los incentivos a las exportaciones.

Los logros que se puedan obtener de una estrategia semejante, aunque modestos al principio, pueden ayudar a crear un clima de estabilidad, requisito indispensable para promover inversiones conjuntas. De esta manera, la coordinación de políticas pasaría a constituir una necesidad en vez de ser una utopía.

# ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1

**ALADI: COMERCIO COMPARADO CON EL PIB**

*(Valores en miles de dólares corrientes y porcentajes respectivamente)*

| Año | PIB | Intra | Extra | Intra/PIB | Extra/PIB | Intra/Extra |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1970 | 146 406 039 | 2 615 768 | 21 784 862 | 1.79 | 14.88 | 12.01 |
| 1971 | 165 625 640 | 2 888 089 | 22 669 725 | 1.74 | 13.69 | 12.74 |
| 1972 | 185 067 349 | 3 277 668 | 26 107 331 | 1.77 | 14.11 | 12.55 |
| 1973 | 235 670 599 | 4 617 354 | 37 078 142 | 1.96 | 15.73 | 12.45 |
| 1974 | 314 825 914 | 8 032 339 | 60 291 476 | 2.55 | 19.15 | 13.32 |
| 1975 | 338 177 156 | 8 030 743 | 59 668 809 | 2.37 | 17.64 | 13.46 |
| 1976 | 393 853 981 | 9 245 505 | 61 873 461 | 2.35 | 15.71 | 14.94 |
| 1977 | 421 453 398 | 11 393 914 | 70 581 620 | 2.70 | 16.75 | 16.14 |
| 1978 | 493 463 370 | 11 507 736 | 81 235 046 | 2.33 | 16.46 | 14.17 |
| 1979 | 621 896 136 | 16 951 084 | 105 784 414 | 2.73 | 17.01 | 16.02 |
| 1980 | 771 510 940 | 21 343 439 | 141 466 645 | 2.77 | 18.34 | 15.09 |
| 1981 | 848 072 966 | 24 045 562 | 149 487 097 | 2.84 | 17.63 | 16.09 |
| 1982 | 704 549 463 | 20 365 072 | 129 690 118 | 2.89 | 18.41 | 15.70 |
| 1983 | 607 731 879 | 14 795 664 | 118 593 984 | 2.43 | 19.51 | 12.48 |
| 1984 | 627 998 506 | 16 761 202 | 129 274 564 | 2.67 | 20.59 | 12.97 |
| 1985 | 635 628 468 | 14 788 433 | 128 453 447 | 2.33 | 20.21 | 11.51 |
| 1986 | 651 934 819 | 15 431 239 | 100 713 002 | 2.37 | 15.45 | 15.32 |
| 1987 | 691 231 187 | 17 068 775 | 121 997 054 | 2.47 | 17.65 | 13.99 |
| 1988 | 751 426 734 | 19 508 259 | 150 060 505 | 2.60 | 19.97 | 13.00 |
| 1989 | 799 647 940 | 22 243 963 | 151 166 353 | 2.78 | 18.90 | 14.71 |

**Fuente:** COMTRADE, UNSO. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1990, CEPAL. Summers y Heston, 1991.

Cuadro 2

**GRUPO ANDINO: COMERCIO COMPARADO CON EL PIB**

*(Valores en miles de dólares corrientes y porcentajes respectivamente)*

| Año | PIB | Intra | Extra | Intra/PIB | Extra/PIB | Intra/Extra |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1970 | 30 416 565 | 220 276 | 8 700 756 | 0.72 | 28.61 | 2.53 |
| 1971 | 33 357 443 | 286 088 | 8 841 270 | 0.86 | 26.50 | 3.24 |
| 1972 | 37 215 654 | 310 933 | 9 314 800 | 0.84 | 25.03 | 3.34 |
| 1973 | 44 850 761 | 466 752 | 12 551 791 | 1.04 | 27.99 | 3.72 |
| 1974 | 61 733 658 | 931 648 | 23 101 406 | 1.51 | 37.42 | 4.03 |
| 1975 | 68 715 678 | 993 853 | 23 520 600 | 1.45 | 34.23 | 4.23 |
| 1976 | 76 422 360 | 1 209 931 | 24 238 955 | 1.58 | 31.72 | 4.99 |
| 1977 | 87 323 141 | 1 611 780 | 29 416 899 | 1.85 | 33.69 | 5.48 |
| 1978 | 94 871 083 | 1 308 067 | 32 127 067 | 1.38 | 33.86 | 4.07 |
| 1979 | 114 884 213 | 1 841 001 | 38 770 068 | 1.60 | 33.75 | 4.75 |
| 1980 | 140 201 970 | 2 133 104 | 48 661 662 | 1.52 | 34.71 | 4.38 |
| 1981 | 159 916 603 | 2 424 310 | 46 516 460 | 1.52 | 29.09 | 5.21 |
| 1982 | 162 684 161 | 2 416 745 | 47 572 706 | 1.49 | 29.24 | 5.08 |
| 1983 | 156 535 554 | 1 684 863 | 36 328 713 | 1.08 | 23.21 | 4.64 |
| 1984 | 133 771 223 | 1 619 737 | 39 159 669 | 1.21 | 29.27 | 4.14 |
| 1985 | 132 067 650 | 1 535 087 | 40 282 716 | 1.16 | 30.50 | 3.81 |
| 1986 | 135 973 290 | 1 261 308 | 33 442 235 | 0.93 | 24.59 | 3.77 |
| 1987 | 135 023 877 | 1 732 399 | 37 139 654 | 1.28 | 27.51 | 4.66 |
| 1988 | 133 974 193 | 1 783 761 | 39 985 698 | 1.33 | 29.85 | 4.46 |
| 1989 | 136 523 000 | 1 869 571 | 39 570 172 | 1.37 | 28.98 | 4.72 |

**Fuente:** COMTRADE, UNSO. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1990, CEPAL. Summers y Heston, 1991.

Cuadro 3

**MERCOSUR: COMERCIO COMPARADO CON EL PIB**

*(Valores en miles de dólares corrientes y porcentajes respectivamente)*

| Año | PIB | Intra | Extra | Intra/PIB | Extra/PIB | Intra/Extra |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1970 | 69 458 566 | 930 938 | 8 718 828 | 1.34 | 12.55 | 10.68 |
| 1971 | 79 375 595 | 929 314 | 9 832 494 | 1.17 | 12.39 | 9.45 |
| 1972 | 86 709 917 | 1 006 704 | 12 172 330 | 1.16 | 14.04 | 8.27 |
| 1973 | 120 815 863 | 1 514 658 | 18 033 383 | 1.25 | 14.93 | 8.40 |
| 1974 | 164 738 539 | 2 200 498 | 28 684 890 | 1.34 | 17.41 | 7.67 |
| 1975 | 167 897 003 | 2 010 076 | 28 427 997 | 1.20 | 16.93 | 7.07 |
| 1976 | 212 241 702 | 2 557 528 | 29 760 548 | 1.21 | 14.02 | 8.59 |
| 1977 | 233 425 796 | 2 992 072 | 34 036 877 | 1.28 | 14.58 | 8.79 |
| 1978 | 273 775 241 | 3 269 185 | 36 669 065 | 1.19 | 13.39 | 8.92 |
| 1979 | 343 499 692 | 5 583 338 | 46 679 019 | 1.63 | 13.59 | 11.96 |
| 1980 | 408 558 138 | 6 638 020 | 60 637 058 | 1.62 | 14.84 | 10.95 |
| 1981 | 405 134 818 | 5 903 947 | 63 777 372 | 1.46 | 15.74 | 9.26 |
| 1982 | 343 461 447 | 4 636 401 | 52 693 917 | 1.35 | 15.34 | 8.80 |
| 1983 | 282 300 024 | 3 602 558 | 50 019 359 | 1.28 | 17.72 | 7.20 |
| 1984 | 299 139 864 | 4 483 126 | 53 013 978 | 1.50 | 17.72 | 8.46 |
| 1985 | 302 866 632 | 3 846 859 | 50 652 048 | 1.27 | 16.72 | 7.59 |
| 1986 | 369 059 673 | 5 295 160 | 46 980 664 | 1.43 | 12.73 | 11.27 |
| 1987 | 396 000 368 | 5 140 864 | 53 125 193 | 1.30 | 13.42 | 9.68 |
| 1988 | 418 676 090 | 6 068 256 | 61 930 079 | 1.45 | 14.79 | 9.80 |
| 1989 | 447 007 030 | 7 810 966 | 64 411 662 | 1.75 | 14.41 | 12.13 |

**Fuente:** COMTRADE, UNSO. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1990, CEPAL. Summers y Heston, 1991.

Cuadro 4

**CHILE-MEXICO: COMERCIO COMPARADO CON EL PIB**

*(Valores en miles de dólares corrientes y porcentajes respectivamente)*

| Año | PIB | Intra | Extra | Intra/PIB | Extra/PIB | Intra/Extra |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1970 | 46 530 908 | 55 732 | 5 774 100 | 0.12 | 12.41 | 0.97 |
| 1971 | 52 892 602 | 78 866 | 5 589 782 | 0.15 | 10.57 | 1.41 |
| 1972 | 61 141 778 | 64 557 | 6 515 675 | 0.11 | 10.66 | 0.99 |
| 1973 | 70 003 976 | 76 361 | 9 052 551 | 0.11 | 12.93 | 0.84 |
| 1974 | 88 353 717 | 93 094 | 13 312 279 | 0.11 | 15.07 | 0.70 |
| 1975 | 101 564 475 | 60 343 | 12 686 683 | 0.06 | 12.49 | 0.48 |
| 1976 | 105 189 920 | 73 334 | 13 278 670 | 0.07 | 12.62 | 0.55 |
| 1977 | 100 704 461 | 76 866 | 13 841 040 | 0.08 | 13.74 | 0.56 |
| 1978 | 124 817 046 | 116 906 | 19 252 492 | 0.09 | 15.42 | 0.61 |
| 1979 | 163 512 231 | 186 236 | 29 675 836 | 0.11 | 18.15 | 0.63 |
| 1980 | 222 750 831 | 203 208 | 44 537 032 | 0.09 | 19.99 | 0.46 |
| 1981 | 283 021 545 | 214 218 | 54 696 352 | 0.08 | 19.33 | 0.39 |
| 1982 | 198 403 855 | 72 034 | 42 663 387 | 0.04 | 21.50 | 0.17 |
| 1983 | 168 896 302 | 43 396 | 41 710 759 | 0.03 | 24.70 | 0.10 |
| 1984 | 195 087 419 | 67 111 | 47 692 145 | 0.03 | 24.45 | 0.14 |
| 1985 | 200 694 186 | 141 630 | 46 783 540 | 0.07 | 23.31 | 0.30 |
| 1986 | 146 901 855 | 61 670 | 29 103 204 | 0.04 | 19.81 | 0.21 |
| 1987 | 160 206 943 | 97 688 | 41 830 031 | 0.06 | 26.11 | 0.23 |
| 1988 | 198 776 451 | 174 904 | 59 626 066 | 0.09 | 30.00 | 0.29 |
| 1989 | 216 117 910 | 270 117 | 59 477 828 | 0.12 | 27.52 | 0.45 |

**Fuente:** COMTRADE, UNSO. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1990, CEPAL. Summers y Heston, 1991.

## Cuarta Parte

# LA COORDINACION DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA. UNA PRIMERA APROXIMACION PARA EL CASO DE LA INTEGRACION ENTRE ARGENTINA Y BRASIL*

*Preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL, con el aporte fundamental del señor Arnim Schwidrowski.

# PRESENTACION

En el contexto de la integración latinoamericana, han sido muy escasas las investigaciones sobre la necesidad de la cooperación entre los países de la región en relación con las políticas macroeconómicas nacionales y sus problemas conexos. [1] Sin embargo, este aspecto ha sido recientemente abordado con interés por dos razones: primero, debido a la revitalización reciente de los esquemas de integración regionales en formas más ambiciosas que en el pasado –sobre todo en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, así como en el Grupo Andino– y al hecho de que las políticas macroeconómicas pueden afectar las condiciones de competitividad internacional de la producción nacional en la misma forma que las barreras arancelarias. Segundo, porque aunque algunos países de la región ya lograron establecer en cierta medida sus equilibrios macroeconómicos, otros, en particular los países más grandes de la América del Sur –Argentina y Brasil– demuestran todavía una inestabilidad macroeconómica sin precedentes. Este estudio es un primer intento por señalar la necesidad de emprender iniciativas de cooperación macroeconómica y las dificultades que entraña, en el marco de estos nuevos esfuerzos de integración entre países de América Latina, tomando como ejemplo concreto el caso de la integración económica entre Argentina y Brasil.

El capítulo I del presente trabajo señala en su primera sección las posibles relaciones entre los conceptos de la integración e interdependencia económicas, así como su vinculación con la necesidad de cooperar a nivel internacional en la elaboración y ejecución de las políticas macroeconómicas nacionales. Se destacan dos configuraciones entre dichos términos, distintas por la dirección opuesta de sus causalidades. La primera –el llamado "círculo virtuoso"– supone que un grado creciente de integración, que se refleja en un incremento de la interdependencia económica, conduce a una pérdida cada vez mayor de eficacia de las políticas macroeconómicas nacionales, lo que motiva la cooperación en dicho campo encaminada a reducir el potencial de disturbios que representa. La segunda constelación –el círculo vicioso– parte de grados de integración e interdependencia bajos y señala que si bien la no coordinación de las políticas macroeconómicas nacionales afecta negativamente el intercambio comercial, no influye en forma palpable en el comportamiento de las economías en su totalidad. Esto, a su vez, sugiere que, especialmente en situaciones con políticas macroeconómicas erráticas, el intercambio comercial probablemente no pueda incrementarse de manera suficiente para transformar el círculo vicioso en un círculo virtuoso.

[1] Como único ejemplo de una contribución que se dedica exclusivamente al tema señalado, véase Juan Carlos Lerda y Carlos Mussi, 1987. Otros artículos hacen referencia a algunas políticas macroeconómicas en el marco más amplio de la coordinación de las políticas económicas generales. Véanse David Morawetz, 1973; Marta Bekermann, 1990; José Tavares de Araújo Jr., 1990, y Marcelo Halperin, 1990.

En la segunda sección, se presentan algunas observaciones sobre el grado de apertura y la respectiva evolución en los casos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Económica Europea (CEE), el Grupo de los Siete y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). Para la ALADI, el comercio intrarregional representa un porcentaje muy reducido del producto interno bruto (PIB), lo que sugiere que tampoco hay una transmisión de los efectos de las políticas macroeconómicas efectuadas en los demás países de América Latina. Además, dicho grado de apertura intrarregional –así como el grado de apertura hacia terceros– se mantuvo casi completamente estacionario desde 1970. Estas dos observaciones contrastan acentuadamente con la evolución en el caso de la CEE. Partiendo de un nivel relativamente elevado, el grado de apertura intrarregional se ha incrementado constantemente, habiendo superado el grado de apertura extrarregional ya a partir de fines de los años sesenta. Asimismo, a diferencia de la ALADI, las observaciones sobre la CEE –y de cierta forma sobre la ASEAN– permiten ilustrar los efectos de creación y desviación del comercio.

En el capítulo II, se examinan las preguntas conceptuales y la experiencia de dos importantes grupos de países industrializados –el Grupo de los Siete y la CEE– en el campo de la coordinación macroeconómica. La primera sección presenta, en términos generales, los objetivos, formas y requisitos básicos de la cooperación en dicho campo. Las lecciones de la experiencia de los dos grupos de países examinados son básicamente las siguientes: mientras que el acuerdo sobre los objetivos se origina, sobre todo, en las convicciones en cuanto a la manera del funcionamiento del ambiente macroeconómico, o sea el "modelo macroeconómico" (lo que representa uno de los dos requisitos fundamentales), la decisión sobre las formas de la cooperación, que se distinguen sobre todo por su grado de intensidad, está en gran parte condicionada por el grado de control sobre los instrumentos de las políticas macroeconómicas nacionales y, asimismo, por el cumplimiento que se dé al segundo requisito, indispensable para una cooperación macroeconómica internacional exitosa.

En la primera sección del capítulo III se comparan estas exigencias elementales con el desempeño de las políticas macroeconómicas en Argentina y Brasil. Aunque se anota una cierta convergencia en cuanto a los modelos macroeconómicos que han constituido la base de las políticas correspondientes en ambos países, la situación de los últimos años –que se destaca por una creciente crisis de credibilidad de las políticas económicas nacionales– pone seriamente en duda el potencial de los dirigentes de las políticas económicas de utilizar eficazmente los instrumentos de sus políticas macroeconómicas nacionales. Esto, a su vez, hace impracticable cualquier intento de una verdadera coordinación de dichas políticas antes de recuperar la credibilidad perdida.

En este sentido, tampoco parecen fácilmente realizables la revitalización de las diversas modalidades de cooperación macroeconómica incluidas en los diversos acuerdos bilaterales de integración parcial, y un pronto cumplimiento de las aspiraciones que expresan los recientes tratados y acuerdos, dirigidos hacia la formación de una verdadera zona de libre comercio dentro de menos de cuatro años, y a partir de ahí, de un Mercado Común.

Además, el análisis de la incidencia de las políticas macroeconómicas sobre el comercio bilateral desde 1985 a la fecha, que figura en el capítulo IV, puede conducir a la conclusión de que dicha cooperación macroeconómica no es tan importante, dado el efecto limitado del comportamiento errático de algunos indicadores macroeconómicos claves sobre la dirección y el volumen del comercio bilateral. Mientras se anota una cierta incidencia de variaciones en la demanda agregada sobre las importaciones bilaterales, es sorprendente el

impacto limitado de los movimientos del tipo de cambio bilateral real. Parece probable que esto se deba a la inestabilidad de los mercados internos que se ha registrado simultáneamente durante todo el período. Merced a las condiciones favorables otorgadas a las exportaciones, puede plantearse la hipótesis de que, en condiciones de inestabilidad interna y externa, el grado de riesgo producido por la inestabilidad interna puede haber superado al grado de incertidumbre que enfrentaron las actividades del comercio exterior. Además, como lo sugiere el análisis sectorial de la interdependencia entre las dos economías llevado a cabo en la primera sección del capítulo, es muy probable que la gran cantidad y diversidad de disposiciones contenidas en las políticas sectoriales nacionales haga todavía muy difícil aislar los efectos de las políticas macroeconómicas.

Puede esperarse que la incidencia de las políticas macroeconómicas en el comercio bilateral aumente en forma notable, una vez que se materialicen los pasos hacia la formación de la zona de libre comercio. La constitución del MERCOSUR exige la reducción de las barreras a las importaciones y de las medidas de promoción de las exportaciones, así como la armonización de las medidas sobre las políticas sectoriales. Además, se espera un incremento de la participación de los agentes privados, cuyas decisiones están naturalmente más expuestas a las fluctuaciones macroeconómicas que las corrientes comerciales generadas por acuerdos intergubernamentales.

No obstante, el bajo grado de interdependencia va a tender a mantener baja la voluntad de los dirigentes políticos de ambos países de consagrar una parte sustancial de su soberanía nacional para favorecer el incremento de relaciones comerciales que todavía no tienen mucha importancia para ambos asociados.

Por lo tanto, para transformar el círculo vicioso entre la inestabilidad macroeconómica y la integración económica en un círculo virtuoso, como asimismo, para recuperar el control, sería indispensable restablecer en primer lugar la estabilidad y credibilidad macroeconómicas internas. En este sentido, el éxito del ambicioso proyecto de integración entre Argentina y Brasil dependerá en gran medida de los avances en ambos países, en materia de "poner sus propias casas en orden".

# I. INTEGRACION, INTERDEPENDENCIA Y COOPERACION MACROECONOMICA

## A. INTEGRACION Y COOPERACION MACROECONOMICA: CIRCULO VIRTUOSO VERSUS CIRCULO VICIOSO

En su definición más general, la integración económica consta de dos elementos fundamentales. Primero, la formación de mercados comunes entre dos o más países, derivada del derrumbe de las barreras que impiden la movilidad recíproca de bienes, servicios, y factores de producción. Segundo, la convergencia de aquellas áreas de las políticas económicas nacionales que tienen influencia en la competitividad de la producción y de los factores productivos nacionales.

Sobre la base de la discusión respectiva llevada a cabo entre los países industrializados, cabe suponer que los avances en el grado de la integración de los mercados conducen, de manera automática y gradual, a una presión por armonizar y coordinar las políticas económicas nacionales.

En relación con las políticas basadas en un enfoque microeconómico o sectorial –como son, por ejemplo, las políticas industriales, agrícolas o regionales–, la necesidad de coordinación se debe a que, si no hay armonización, es probable que se desarrolle un proceso de competencia destructivo entre las políticas nacionales, en el curso del aumento de la integración de los mercados. Tanto los bienes como los factores productivos tenderían a migrar hacia los países con políticas sectoriales relativamente favorables, como asimismo, a evitar instalarse en países que mantienen políticas desfavorables. Solamente la armonización de esas políticas nacionales puede evitar este fenómeno.

En cuanto a las políticas macroeconómicas, la presión hacia la colaboración internacional se desprende de la relación positiva entre el grado de integración de los mercados y la interdependencia económica de los países involucrados, como asimismo, de la relación inversa que existe entre el grado de interdependencia y el grado de eficacia de las políticas macroeconómicas nacionales. Este es el tema que se examina a continuación.

La relación positiva entre el aumento del grado de integración de los mercados y la interdependencia económica se deriva directamente de los efectos que dicha integración ejerce sobre el comercio entre los países de que se trate. Se puede considerar que:

a) el derrumbe de las barreras al libre intercambio lleva a un aumento del volumen del comercio en relación con el nivel de la producción interna de los países participantes, lo que significa que se debe esperar un incremento del grado de apertura de los países;

b) por efecto de la Ley del Precio Unico y de la posibilidad de aprovechar oportunidades de arbitraje, las corrientes comerciales tienden a reaccionar de manera más acentuada a las variaciones de los precios relativos dentro del mercado integrado, lo que significa un aumento de las elasticidades-precio del comercio, y

c) en el curso del tiempo, la integración debe conducir a una especialización productiva más acentuada entre los asociados, lo que debe reflejarse en reacciones más fuertes de los flujos comerciales a las variaciones del nivel de la actividad económica entre los países involucrados. En otras palabras, el proceso de integración debe inducir también a un aumento de las elasticidades-ingreso del comercio.

Las tres medidas señaladas –grado de apertura, elasticidades-precio y elasticidades-ingreso– son las que suelen utilizarse para describir el fenómeno de interdependencia económica. Ampliamente discutido por los cientistas políticos y económicos (Cooper, 1985; Horne y Masson, 1987; Steinherr, 1984; Tollison y Willet, 1973), este concepto se refiere a la sensibilidad del comportamiento económico de un determinado país, respecto a acontecimientos en el ámbito económico de otros países. Dicha sensibilidad se analiza mediante dos tipos de indicadores: los que se refieren a la reacción marginal de las corrientes internacionales de bienes y capitales respecto de variaciones de precios e ingresos nacionales e internacionales, en particular las elasticidades-precio y las elasticidades-ingreso, y los que hacen referencia a la vulnerabilidad promedio de una economía nacional a dichos flujos internacionales, sobre todo los diferentes indicadores del grado de apertura.

En relación con la integración económica, es obvio que un proceso exitoso de esta naturaleza, por los efectos señalados, conduce a un aumento del grado de interdependencia

entre las economías involucradas. Esto quiere decir que debe incrementarse tanto la vulnerabilidad marginal como la vulnerabilidad promedio del comportamiento económico de las economías frente a acontecimientos en los demás países.

En virtud de estos efectos, la creciente interdependencia tiende a reducir la eficacia de las políticas macroeconómicas nacionales y aumenta la necesidad de tomar en cuenta los efectos de las políticas macroeconómicas de los otros países en el diseño de las propias políticas monetarias, fiscales y cambiarias. En el marco de mercados crecientemente integrados, los bienes y factores productivos son cada vez más capaces de reaccionar a diferencias de precios y a variaciones de la demanda, al migrar de un país al otro. Amén de permitir un grado de apertura elevada, estos movimientos pueden neutralizar los efectos de las políticas macroeconómicas llevadas a cabo por un determinado país, y al mismo tiempo, constituyen un elemento de perturbación considerable en el ámbito macroeconómico de los países vinculados. Por lo tanto, el objetivo global de los esfuerzos para cooperar en el diseño y en la ejecución de las políticas macroeconómicas nacionales consiste en minimizar el potencial de perturbación, maximizando el grado de eficacia de las políticas, en el ámbito de economías abiertas y estrechamente relacionadas.

Sin embargo, cabe preguntarse si este proceso casi autosostenido se desencadena también en fases iniciales de la integración económica, caracterizadas por niveles de interdependencia poco acentuados. En particular, existe en estas circunstancias el peligro de que se genere un círculo vicioso entre los efectos de un bajo grado de apertura y los reflejos negativos de políticas macroeconómicas no coordinadas sobre el comercio, que se transmiten por los indicadores marginales antes mencionados. En dichas situaciones, es probable que las repercusiones negativas en el comercio no conduzcan a acciones de coordinación, ya que es muy limitado el efecto de las variaciones del comercio en las economías. A su vez, esta falta de interés político en relación con la necesidad de una cooperación mínima de las políticas macroeconómicas nacionales impide que el comercio entre los países considerados crezca de tal manera que pueda impulsar el círculo virtuoso entre integración, interdependencia y cooperación macroeconómica que se ha señalado anteriormente.

## B. GRADO DE APERTURA DE AMERICA LATINA Y DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS: OBSERVACIONES EMPIRICAS

Para una primera evaluación de las probabilidades relativas de la existencia de un círculo virtuoso o vicioso en los proyectos de integración de la región y entre países desarrollados, cabe describir el grado de apertura que se observa en la actualidad, así como su evolución durante las últimas décadas.

En el cuadro 1 figuran los valores de tres indicadores del grado de apertura de los países más importantes y de los grupos de países desarrollados y latinoamericanos en 1989. Como tendencia, se observa una relación inversa entre el grado de apertura y el tamaño absoluto del producto interno bruto de los países considerados, lo que, como se ha señalado, significa que los países menos abiertos y más grandes no sienten la misma presión permanente para adoptar medidas de cooperación macroeconómica como sus socios comerciales más pequeños y más abiertos. Como lo demuestra la experiencia del Grupo de

Cuadro 1

**PAISES INDUSTRIALIZADOS Y DE AMERICA LATINA: GRADO DE APERTURA, 1989**

*(Porcentajes)*

| País/Grupo | Importaciones/PIB | Exportaciones/PIB | Comercio/PIB [b] |
|---|---|---|---|
| **Países desarrollados** | | | |
| Estados Unidos | 11.1 | 9.5 | 20.6 |
| Canadá | 25.8 | 25.5 | 51.3 |
| Japón | 12.5 | 14.6 | 27.1 |
| Alemania, República Federal de | 30.0 | 36.7 | 66.6 |
| Francia | 23.0 | 23.4 | 46.5 |
| Reino Unido | 28.0 | 24.3 | 52.3 |
| Italia | 19.8 | 19.2 | 39.0 |
| España | 21.4 | 18.5 | 39.9 |
| Portugal | 40.4 | 33.5 | 73.8 |
| Irlanda (1988) | 54.2 | 63.5 | 117.7 |
| Grecia | 32.1 | 23.4 | 55.5 |
| Dinamarca | 31.6 | 34.9 | 66.5 |
| Países Bajos | 53.9 | 57.9 | 111.8 |
| Bélgica | 70.5 | 72.9 | 143.4 |
| Luxemburgo (1986) | 82.7 | 96.4 | 179.1 |
| **Grupo de los Siete** [a] | **16.5** | **16.6** | **33.1** |
| **CEE** [a] | **28.5** | **29.4** | **58.0** |
| **Países de América Latina** | | | |
| Argentina | 6.6 | 19.1 | 25.7 |
| Bolivia | 17.0 | 23.0 | 40.0 |
| Brasil | 7.6 | 13.7 | 21.2 |
| Chile | 24.6 | 30.4 | 55.0 |
| Colombia | 13.3 | 18.3 | 31.7 |
| Ecuador | 15.6 | 32.4 | 48.0 |
| México | 14.4 | 22.8 | 37.1 |
| Paraguay | 24.5 | 26.2 | 50.7 |
| Perú | 15.8 | 20.7 | 36.5 |
| Uruguay | 23.4 | 28.4 | 51.8 |
| Venezuela | 17.5 | 45.8 | 63.3 |
| **ALADI** [a] | **11.7** | **20.6** | **32.3** |
| Costa Rica | 43.8 | 46.8 | 90.6 |
| El Salvador | 32.1 | 24.9 | 57.0 |
| Guatemala | 22.5 | 21.9 | 44.4 |
| Honduras | 32.9 | 34.2 | 67.1 |
| Nicaragua | 37.9 | 17.3 | 55.3 |
| **MCCA** [a] | **31.3** | **28.9** | **60.3** |

**Fuente**: Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*.

[a] Promedio ponderado. [b] Importaciones y exportaciones de bienes y servicios.

los Siete, esta asimetría se ha manifestado en varias ocasiones, especialmente en la relación entre los Estados Unidos y los demás países de dicho grupo.

En los Estados Unidos, la relación entre el comercio total y el producto interno bruto llega a poco más de 20%, mientras que esta relación supera el 100% en el caso de algunos países europeos pequeños, como los Países Bajos (117.7%) o Bélgica (143.4%). Entre los países de América Latina, se observa la misma tendencia relativa, aunque el grado de apertura de los países pequeños no alcanza a valores tan altos como en Europa. La relación entre el comercio total y el producto interno bruto demuestra un valor de poco más de 20% en Brasil y 25% en Argentina, en comparación con cifras que superan el 50%, por ejemplo en Chile y Uruguay y en la mayoría de los países centroamericanos.

En cuanto a las agrupaciones mencionadas, cabe destacar que la aparente semejanza de las cifras de la apertura global de la CEE y de los países del Mercado Común

Centroamericano (MCCA), así como de los valores del Grupo de los Siete y de la ALADI, desaparece si se comparan las corrientes comerciales con el total del mundo y con los integrantes del respectivo grupo. Como se muestra en el cuadro 2, la relación entre el comercio al interior de la CEE y el producto interno bruto, alcanza a un nivel de 27.7% en el total de la CEE, en comparación con un valor de 47.3% correspondiente a la relación de las exportaciones totales con el producto interno bruto de este grupo. Dicho de otro modo, el comercio dentro de la CEE representa 58.6% del comercio total. En el Grupo de los Siete

Cuadro 2

**GRUPO DE LOS SIETE, COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE) Y ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI): COMERCIO TOTAL Y CON EL GRUPO RESPECTIVO**

*(Porcentajes del PIB, 1989)*

| | Comercio total | Comercio con el grupo |
|---|---|---|
| **Grupo de los siete** | | |
| Alemania Federal | 50.9 | 21.5 |
| Canadá | 41.9 | 35.2 |
| Estados Unidos | 16.6 | 8.5 |
| Francia | 38.9 | 18.6 |
| Italia | 32.3 | 16.7 |
| Japón | 17.1 | 7.6 |
| Reino Unido | 42.1 | 20.0 |
| **Total** [a] | **28.4** | **14.2** |
| CEE | | |
| Alemania, República Federal de | 50.9 | 25.7 |
| Bélgica y Luxemburgo | 122.8 | 89.2 |
| Dinamarca | 52.3 | 27.5 |
| España | 30.5 | 18.6 |
| Francia | 38.9 | 25.1 |
| Grecia | 32.6 | 29.8 |
| Irlanda | 117.0 | 80.7 |
| Italia | 32.3 | 18.5 |
| Países Bajos | 94.8 | 70.8 |
| Portugal | 84.5 | 60.2 |
| Reino Unido | 42.1 | 20.3 |
| **Total** [a] | **47.3** | **27.7** |
| ALADI | | |
| Argentina | 25.7 | 7.1 |
| Bolivia | 54.3 | 27.2 |
| Brasil | 21.2 | 2.6 |
| Chile | 55.0 | 10.2 |
| Colombia | 31.7 | 4.7 |
| Ecuador | 48.0 | 7.8 |
| México | 37.1 | 1.1 |
| Paraguay | 50.7 | 20.1 |
| Perú | 36.5 | 7.5 |
| Uruguay | 51.8 | 22.0 |
| Venezuela | 72.9 | 5.3 |
| **Total** [a] | **33.0** | **4.0** |

**Fuente**: ALADI, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Monetario Internacional (FMI).
[a] Promedio ponderado. Las divergencias entre las cifras de los cuadros 1 y 2 se deben a diferencias de las fuentes utilizadas.

también se observa que el comercio con el grupo representa una proporción significativa (50%) del comercio total. La relación del comercio con el producto interno bruto alcanza a un promedio de 14.2% en el caso del comercio con el Grupo de los Siete, pero registra una variación significativa entre los países miembros, con valores reducidos para los Estados Unidos (8.5%) y Japón (7.6%).

En comparación con los países industrializados, el grado de apertura observado en el caso de las relaciones entre los países de la ALADI es muy reducido, pues aunque la relación entre el comercio total y el producto interno bruto llega a 33% –lo que parece comparable en los otros grupos–, las cifras respectivas del comercio entre los países de la ALADI son marcadamente reducidas en casi todos los países integrantes, alcanzando a un promedio de apenas 4% en todo el grupo. En el caso del comercio bilateral entre Argentina y Brasil, la relación entre ese intercambio y el producto interno bruto de los dos países llega a 3.7% en Argentina y a apenas 0.8% en Brasil.

Lo anterior sugiere que las corrientes comerciales entre los países latinoamericanos y entre Argentina y Brasil, en particular, representan una proporción tan reducida del producto interno bruto respectivo, que las variaciones registradas en dicho intercambio comercial no deberían provocar repercusiones significativas en las economías nacionales. Las cifras señalan que los países de la región probablemente son más vulnerables a los cambios de las políticas macroeconómicas en los países industrializados, que a las variaciones de dichas políticas en los países de la región.

Vale la pena destacar también la evolución de los grados de apertura de la ALADI y compararla con la evolución en la CEE y en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN);[2] esta última constituye otro importante proyecto de integración entre países en desarrollo. Como se deduce del gráfico 1, el grado de apertura de la ALADI ha variado relativamente poco durante el período 1970-1989, en relación con el comercio intrarregional y extrarregional. En el primer caso, osciló entre 3.2% y 4.4%, mientras que la suma de las exportaciones e importaciones extrarregionales varió entre 24% y 27.8%.

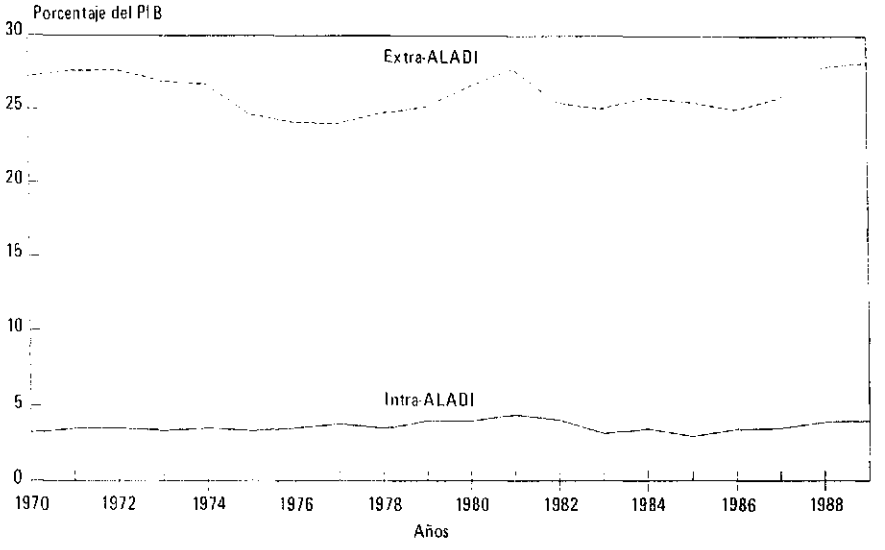
En la CEE, la evolución de los respectivos indicadores, como se observa en el gráfico 2, muestra una evolución marcadamente diferente. Entre 1960 y 1990, el comercio intrarregional registró una tendencia al alza casi ininterrumpida, superando al comercio con el resto del mundo a partir de 1969. El comercio extrarregional de la CEE se mantuvo relativamente estable entre 1960 y 1974, con niveles en alrededor de 17%, que aumentaron a un nivel nuevamente estable de 23% entre 1975 y 1985, para luego reducirse a 19% en los años siguientes.

En el caso de la ASEAN, el gráfico 3 demuestra que tanto el indicador del comercio intrarregional como el correspondiente al intercambio extrarregional han manifestado una tendencia al alza durante el período 1970-1989. El comercio intrarregional aumentó de 7.7% en 1970 a 19.7% en 1983, para disminuir posteriormente a un nivel de 17.9% en 1989. Mientras tanto, el comercio extrarregional se elevó de manera ininterrumpida y recientemente muy dinámica, de 55.2% en 1970 a 106.1% en 1989.

[2] Los países miembros de la ASEAN son: Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. La ASEAN fue fundada en 1967.

Gráfico 1

**ALADI: COMERCIO AL INTERIOR DE LA ALADI Y CON EL RESTO DEL MUNDO, 1970-1989[a]**

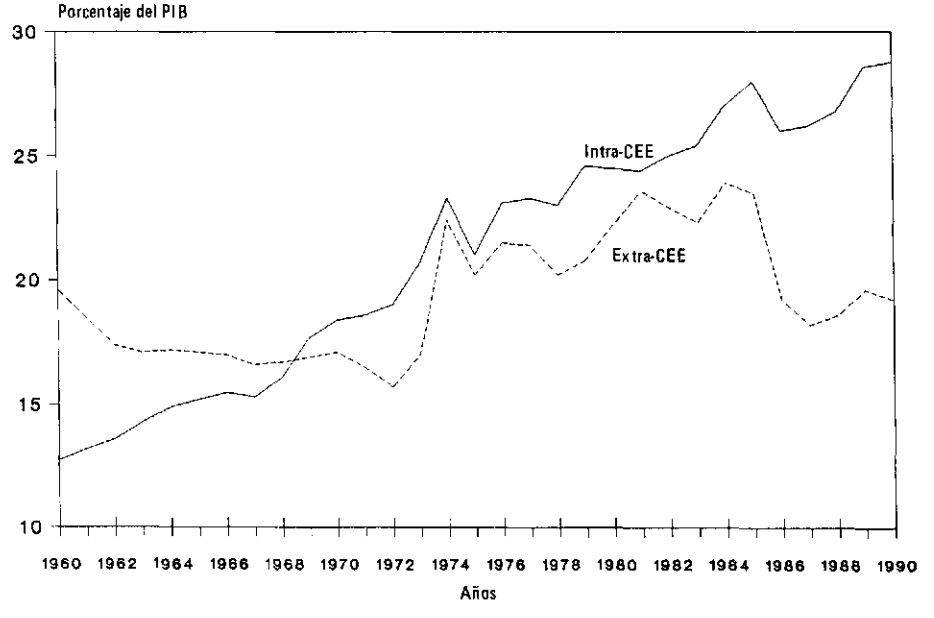



**Fuentes:** Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSO).

[a] Importaciones y exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del producto interno bruto. Para detalles del cálculo, véase el anexo 1 de este documento.

Gráfico 2

**COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE): COMERCIO AL INTERIOR DE LA CEE Y CON EL RESTO DEL MUNDO, 1960-1990[a]**

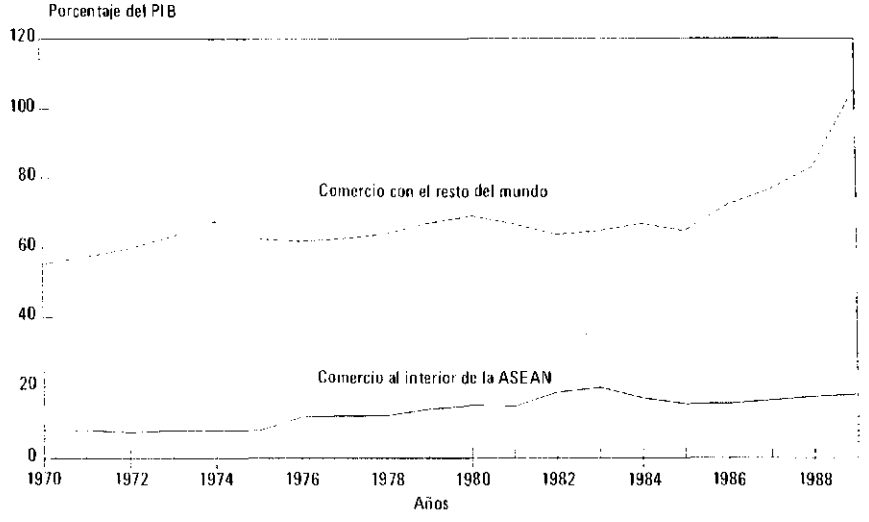



**Fuente:** Comunidad Económica Europea (CEE).

[a] Importaciones y exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del producto interno bruto. Para detalles del cálculo, véase el anexo 1 de este documento.

Gráfico 3

**ASOCIACION DE NACIONES DEL ASIA SUDORIENTAL (ASEAN): COMERCIO AL INTERIOR DE LA ASEAN Y CON EL RESTO DEL MUNDO, 1970-1989** [a]




**Fuente:** Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSO).

[a] Importaciones y exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del producto interno bruto. Para detalles del cálculo, véase el anexo 1 de este documento.

La comparación de estas cifras permite extraer algunas conclusiones importantes:

Primero, los casos de la CEE y de la ASEAN confirman la hipótesis de que, como señal de una creciente tendencia hacia la especialización e integración comerciales, el comercio debe incrementarse por sobre el crecimiento del producto interno bruto. A diferencia de estas dos agrupaciones, el caso de la ALADI no demostró ser una inserción comercial dinámica durante el período observado.

Segundo, la ALADI muestra un grado de apertura más bajo con respecto de sus asociados. En comparación con esa cifra, los países de la ASEAN –que es normalmente considerada como ejemplo poco alentador de un proyecto de integración– presentan un grado de apertura entre dos y cinco veces más elevado que los de la ALADI.

Tercero, en el caso de la CEE, la evolución de los indicadores analizados de cierta forma permite verificar la tesis clásica de la repercusión esperada de un proyecto de integración económica, es decir, los efectos derivados de la creación y desviación del comercio. Mientras el comercio al interior de la CEE creció de manera casi constante, el intercambio comercial con el resto del mundo experimentó una relativa caída en la fase inicial de la CEE (hasta fines de los años sesenta) y se mostró menos dinámico que el comercio intrarregional durante todo el período siguiente.

Respecto de Argentina y Brasil, las diferencias entre el tamaño absoluto del producto interno bruto de los dos países (el PIB brasileño fue aproximadamente cuatro veces mayor que el argentino) que se reflejan de manera aún más acentuada en las cifras mencionadas sobre el comercio bilateral, indican que la tarea de la cooperación en términos de las políticas macroeconómicas debería reflejar un interés relativamente más elevado por parte de la Argentina.

## C. LA TRANSMISION DE LOS EFECTOS DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS

En cuanto a la transmisión de los efectos macroeconómicos entre los países industrializados, se han llevado a cabo numerosos estudios para determinar las repercusiones de las políticas macroeconómicas aplicadas por uno de los países en las otras economías vinculadas. Un reciente proyecto de comparación de las previsiones producidas por 12 modelos macroeconómicos de gran escala (Bryant y otros, 1988) confirma que estos efectos son significativos. A modo de ejemplo, un aumento de los gastos fiscales de los Estados Unidos equivalente a 1% del producto interno bruto, debe reflejarse en un incremento de éste en los demás países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en un promedio de 0.4%, lo que significa que el aumento del PIB estadounidense, que se estima que alcanzará a 1.16%, se traspasa en más de un tercio a las otras economías. Si se supone un determinado aumento de los gastos públicos de la misma dimensión en los demás países de la OCDE, se puede predecir que repercutirá en un incremento del PIB estadounidense de 0.2%, fenómeno que subraya la importancia de la diferencia en los grados de apertura antes señalada.

Existen también algunos estudios sobre la intensidad de los efectos de las políticas macroeconómicas de los países industrializados en los países en desarrollo (Mansur y Robinson, 1989; Goldsborough y Zaidi, 1986), la que puede ser considerable. Como ejemplo, cabe mencionar que los efectos de un aumento permanente del déficit público de los países desarrollados debe provocar reducciones del producto interno bruto en el grupo de los países en desarrollo del orden de 0.4% anuales, con disminuciones aún más severas en los países altamente endeudados (Mansur y Robinson, 1989).

A diferencia de la abundancia de investigaciones sobre las repercusiones de las políticas macroeconómicas de los países industrializados en el grupo de países desarrollados, y también en los países en desarrollo, son extremadamente escasos los estudios sobre la transmisión de dichos efectos entre países en desarrollo (Gasiorowski, 1985). Evidentemente, ello obedece al bajo grado de apertura que existe entre dichos países; sin embargo, hay por lo menos dos argumentos que justifican la necesidad de investigar los mencionados efectos. En primer lugar, una evaluación de la interdependencia económica entre dichos países basada solamente en la observación del grado de apertura corre el riesgo de subestimar la importancia de las relaciones comerciales en el desarrollo de estas economías. A diferencia de la estructura sectorial del comercio entre los países industrializados, la estructura del comercio entre los países en desarrollo se destaca por el intercambio de bienes que sirven como complementos a las estructuras económicas nacionales, en vez de desarrollarse sobre todo como comercio intraindustrial. Por lo tanto, este tipo de comercio señala una cierta "dependencia mutua" de las economías en desarrollo (Waltz, 1970). Cabe mencionar que la complementación de las estructuras económicas existentes es también uno de los motivos más importantes para la integración entre países en desarrollo (Jaber, 1971).

En segundo lugar, como ya se señaló, las políticas macroeconómicas pueden impedir avances en las relaciones comerciales entre dichos países en cuanto al grado de integración e interdependencia entre las economías. Esta presunción se justifica sobre todo cuando se trata de países que demuestran un alto grado de inestabilidad macroeconómica. En este

sentido, el caso de las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil parece un ejemplo particularmente importante para considerar la existencia del círculo vicioso ya expuesto entre inestabilidad macroeconómica e integración económica.

## II. CONCEPTOS Y EXPERIENCIAS DE LA COOPERACION MACROECONOMICA INTERNACIONAL

### A. OBJETIVOS, FORMAS Y REQUISITOS DE LA COOPERACION MACROECONOMICA INTERNACIONAL

Antes de analizar el potencial y las limitaciones de una posible cooperación macroeconómica entre Argentina y Brasil, cabe preguntarse de manera sistemática cuáles son los posibles objetivos y formas de cooperación macroeconómica entre países, y en qué sentido la experiencia de los países desarrollados permite desprender lecciones para el caso de los dos países latinoamericanos.

Como ya se señaló, el objetivo más amplio y abstracto de la cooperación macroeconómica consiste en controlar las potenciales perturbaciones que surgen del manejo independiente de las políticas macroeconómicas internacionales. Según el tipo de perturbación, se pueden distinguir cuatro objetivos más concretos derivados de la tarea principal:

a) *Manejo de la demanda global*

Normalmente, en un determinado período se puede observar que los ciclos coyunturales nacionales se encuentran en fases diferentes. En esta situación, existe el peligro de que las políticas macroeconómicas que son adecuadas para un país no sean la mejor combinación desde el punto de vista del conjunto de países. Por ejemplo, si un país se encuentra en una fase recesiva, mientras otro experimenta una fase de auge, la utilización del mismo tipo de políticas macroeconómicas –fiscales o monetarias– suele producir efectos que tienden a neutralizarse mutuamente. Además, es bien conocida la opción de utilizar el instrumento de una devaluación real para salir de una fase recesiva, la que produce efectos contractivos en los otros países.

b) *Defensa colectiva contra efectos recesivos de las crisis reales y financieras*

La adopción de medidas macroeconómicas no coordinadas puede producir efectos que se entorpecen mutuamente o se refuerzan de manera no deseada.

c) *Reducción persistente de los desequilibrios externos*

Si las balanzas de pagos muestran desequilibrios persistentes, las iniciativas macroeconómicas de carácter cooperativo facilitan los ajustes internos y externos. Cuando la voluntad de cooperación no existe, son los países deficitarios los que tienen que correr con todo el peso del ajuste, lo que puede significar que se creen fuertes resistencias internas

y que se haga incierto el éxito del ajuste. En el supuesto de que los costos del ajuste se eleven en forma más que proporcional al tamaño del desequilibrio, un ajuste compartido permite reducir los costos globales.

d) *Manejo de los precios relativos internacionales*

En este ámbito, se trata de diseñar combinaciones de políticas macroeconómicas que reduzcan la inestabilidad de los precios relativos internacionales –sobre todo del tipo de cambio–, y de mantenerlas a niveles que reflejen las diferencias de la competitividad internacional de los productos nacionales.

Para cumplir estas tareas, la cooperación macroeconómica puede desarrollarse en varias formas según el grado de intensidad de la cooperación, a saber:

i) Intercambio de informaciones, que es el modo de cooperación menos intenso.

ii) Congruencia de los objetivos que persiguen las políticas macroeconómicas nacionales, con el fin de hacer converger las economías. Dicha convergencia se logrará si se reducen al mínimo las diferencias del grado de alcance de los objetivos comunes. Cabe señalar que esto no implica que los países se comprometan en cuanto a la selección y al uso de los instrumentos disponibles.

iii) Armonización de las políticas macroeconómicas, que se refiere a acuerdos sobre la adopción de reglas complementarias para dichas políticas, las que tienen varias finalidades: primero, deben reducir la capacidad de cada país para adoptar medidas discrecionales; segundo, deben conducir a una mayor uniformidad de las estructuras económicas, y en general, deben surtir efecto a mediano y largo plazo.

iv) Coordinación de las acciones discrecionales a corto plazo. La coordinación constituye el grado más intenso de cooperación, porque exige consensos sobre valores mutuamente coherentes de las metas a corto plazo, lo que a su vez supone decisiones comunes sobre la selección y las modalidades de uso de los instrumentos disponibles.

Por último, cabe señalar los dos requerimientos fundamentales para el funcionamiento eficaz de cualquier intento de cooperación macroeconómica. Primero, es imprescindible que exista un cierto consenso sobre el modelo macroeconómico global, es decir, sobre las principales causalidades que determinan el desempeño macroeconómico, así como sobre el funcionamiento y la selección de las políticas macroeconómicas. Segundo, es evidente que cada esfuerzo por utilizar de manera coordinada los instrumentos macroeconómicos presupone que las autoridades nacionales tengan el control de éstos y puedan utilizarlos eficazmente para lograr sus objetivos.

## B. LA COOPERACION MACROECONOMICA ENTRE PAISES DESARROLLADOS

### 1. La experiencia del Grupo de los Siete

La experiencia de los países integrantes del Grupo de los Siete permite ilustrar que lo que se entiende por cooperación macroeconómica internacional puede cambiar de orientación en cuanto a objetivos y formas, pero que sólo puede llevarse a cabo exitosamente en períodos que satisfacen los dos requisitos básicos antes señalados para la cooperación internacional.

Después de un largo período de estabilidad macroeconómica a nivel internacional, promovido sobre todo por el Sistema de Bretton Woods, el escenario internacional, ya afectado por ciertas tensiones durante la segunda mitad de los años sesenta, cambió bruscamente al inicio de la década de 1970. El deseo de los Estados Unidos de recuperar el control de su política cambiaria y monetaria llevó al derrumbe del sistema de tipos de cambio nominales fijos entre los más importantes países desarrollados, lo que constituyó el elemento clave del Sistema de Bretton Woods. La decisión norteamericana fue aplaudida por varios países, porque durante la década de 1960 se habían formulado diversos argumentos teóricos que sostuvieron que un sistema de tipos de cambio flexibles, no sólo sería más adecuado para eliminar los desequilibrios de las balanzas de pagos, sino que también garantizaría un mayor grado de autonomía nacional de sus políticas monetarias y fiscales.

En los años siguientes, las esperanzas inicialmente puestas en un sistema de tipos de cambio flexibles se vieron frustradas por varios motivos: i) el aumento de los movimientos de capitales especulativos, a su vez causado por la integración de los mercados de capitales internacionales, en particular por el llamado mercado de euromonedas; ii) el surgimiento del fenómeno del reajuste excesivo de los tipos de cambio, y iii) la insuficiencia de un sistema de decisiones adoptadas de manera no coordinada por cada uno de los países en sus esfuerzos por enfrentar exitosamente las repercusiones de las crisis reales (del petróleo) en sus economías nacionales. Hacia fines de la década de 1970, surgió además la preocupación de que la inestabilidad de los tipos de cambio, fenómeno interpretado como un riesgo para los agentes económicos privados, conjuntamente con divergencias de sus valores de equilibrio a largo plazo, podrían reducir el volumen del comercio internacional y provocar un desgaste de los recursos económicos, debido a un proceso de reasignación de factores productivos derivados de movimientos incorrectos de los tipos de cambio a mediano plazo.

Todas estas preocupaciones compartidas llevaron a los siete países industrializados más importantes, el llamado Grupo de los Siete, a reunir a sus jefes de gobierno y a sus ministros de finanzas regularmente para discutir los problemas macroeconómicos internacionales y poner en marcha acciones de cooperación de sus políticas macroeconómicas nacionales.

Los esfuerzos de cooperación macroeconómica llevados a cabo entre 1975, año de la primera cumbre de los gobernantes del Grupo de los Siete, hasta el presente, y la actualidad, pueden ser divididos en cuatro períodos, que se distinguen por tener objetivos diferentes mediante distintas formas de cooperación macroeconómica internacional. Entre 1975 y 1979, se impulsó el manejo estrechamente coordinado de la demanda global, que se orientó en el modelo macroeconómico keynesiano, interrumpido por períodos que procuraron encontrar formas de contrarrestar los efectos recesivos de las crisis petroleras.

A fines de la década de 1970, y bajo la influencia de los planteamientos monetaristas y la experiencia del período anterior, que había mostrado que una coordinación demasiado estrecha puede ser contraproducente, se empezó a buscar una convergencia de las políticas antiinflacionarias sin que necesariamente se tomen medidas de coordinación demasiado explícitas.

A partir de 1985, los siete países percibieron la necesidad de manejar los tipos de cambio a fin de reducir la inestabilidad cambiaria y disminuir los desequilibrios comerciales. Los prontos resultados en el primer campo eximieron en cierta medida de la obligación de tomar medidas de cooperación más activas. Sin embargo, hasta la fecha, el manejo de los tipos de cambio no ha conducido a la reducción esperada de los déficit comerciales, y el

Grupo de los Siete parece actualmente convencido de que la defensa de determinadas paridades significa solamente el tratamiento de síntomas que revelan deficiencias más fundamentales. Esto plantea como tarea para la cooperación macroeconómica del futuro, la conveniencia de considerar un posible manejo coordinado de las políticas fiscales nacionales, si los déficit fiscales afectaran en forma significativa los flujos netos de capitales y los saldos comerciales. En este marco, surge también la necesidad de efectuar acciones coordinadas en cuanto al volumen y a la asignación internacional de los montos de capitales disponibles para la inversión. A futuro, es previsible que ocurra una escasez de capitales a nivel internacional, provocada por un probable aumento de la demanda, en primer lugar por parte de los países del Este de Europa. También cabe esperar una reducción de la oferta, producida por la disminución de las exportaciones de capital por parte de los países que tradicionalmente han registrado superávit considerables en sus cuentas corrientes, en primer lugar la República Federal de Alemania y Japón.

A pesar de esta experiencia en materia de concordancia sobre los objetivos y formas de cooperación, ha habido también períodos de desacuerdo sobre la interpretación de algunos fenómenos macroeconómicos internacionales, así como sobre la división de los deberes entre los países miembros.

La divergencia de puntos de vista más profunda se materializó en lo relativo al creciente déficit comercial de los Estados Unidos en el curso de la década de 1980. Mientras que los demás países del Grupo de los Siete registraron con preocupación creciente los aumentos simultáneos de los déficit públicos y comerciales estadounidenses, y tendieron cada vez más a interpretar el último fenómeno como resultado del primero, las autoridades norteamericanas negaron rotundamente este punto de vista. A su vez, entendieron el déficit comercial como resultado del crecimiento dinámico de su economía, conjuntamente con una importación de capitales que reflejaba la productividad más elevada de las inversiones estadounidenses.

Sólo cuando el crecimiento económico de los Estados Unidos sufrió una desaceleración marcada, sin que los "déficit gemelos" tendieran a reducirse, se acercó la opinión estadounidense al punto de vista de los otros países del Grupo de los Siete.

Sin embargo, surgió luego una nueva posición en cuanto a la combinación de políticas macroeconómicas que se debería adoptar para reducir dichos desequilibrios. Los Estados Unidos propusieron la adopción de políticas expansivas, sobre todo por parte del Japón y de la República Federal de Alemania, sosteniendo que el crecimiento de estos países se había beneficiado a expensas del déficit comercial estadounidense. Ambos países rechazaron esta idea, señalando que las diferencias de tamaño absoluto del conjunto de las dos economías, en comparación con el producto interno bruto estadounidense, conjuntamente con el grado de apertura de esta economía, no permitirían el aprovechamiento exitoso de una política de ese tipo y producirían efectos inflacionarios insostenibles en los dos países.

Por lo tanto, la experiencia del Grupo de los Siete señala que períodos de cooperación macroeconómica exitosa requieren un consenso de los países participantes, tanto en cuanto a la interpretación de los acontecimientos macroeconómicos –lo que antes se llamó el modelo macroeconómico–, como respecto de los objetivos y formas de la cooperación. Basta la falta de acuerdo sobre uno de estos elementos para frenar esfuerzos en este campo. El hecho de que, a pesar de las divergencias destacadas que se habían observado durante algunos períodos, el Grupo de los Siete haya continuado actuando en este campo durante

más de 15 años puede haberse debido a la convicción de todos los países integrantes de que los efectos de políticas macroeconómicas desvinculadas darían lugar a la situación menos deseable, debido al alto grado de interdependencia de sus economías.

## 2. La experiencia de la CEE

En relación con las realidades latinoamericanas, la experiencia de la CEE en materia de coordinación de las políticas macroeconómicas se destaca sobre todo por las diferencias marcadas en cuanto a sus condicionantes fundamentales. Cabe recordar que el grado de apertura comercial entre los países de la CEE ya fue elevado cuando se fundó la Comunidad en 1958. Además, la inestabilidad macroeconómica nunca alcanzó un grado comparable al de la situación latinoamericana. Además, todos los países europeos han compartido la convicción de que la estabilidad monetaria y cambiaria es un factor decisivo para ampliar y profundizar las relaciones económicas. Esta convicción, sumada a la circunstancia de que los países grandes también mostraron la mayor estabilidad macroeconómica, hicieron posible ampliar las ambiciones en cuanto a los objetivos que se pueden obtener por medio de la cooperación macroeconómica. Asimismo, se utilizó el Sistema Monetario Europeo (SME) no sólo como mecanismo para lograr una estabilidad cambiaria real, sino también nominal, lo que convirtió dicho Sistema en un instrumento importante de las políticas antiinflacionarias nacionales. También fue posible que los países relativamente inestables –al igual que los económicamente más pequeños– pudieran aprovechar la estabilidad de dicho Sistema, garantizado por los países grandes para ganar credibilidad en torno a sus políticas de estabilización internas.

A nivel conceptual, la discusión en cuanto a la coordinación de las políticas macroeconómicas en el marco de la integración europea ha sido dominada por dos opiniones diametralmente opuestas. Por un lado, los llamados "economistas" han defendido la idea de que la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas es el resultado gradual y automático del propio proceso de integración económica. Por otro lado, los llamados "monetaristas" han sostenido que una cierta coordinación de las políticas monetarias y cambiarias constituye una condición previa indispensable para un proceso de integración rápido y sostenido.

A nivel histórico, cabe recordar que durante los primeros 25 años de su existencia el proyecto de integración europea disfrutó de una coordinación macroeconómica de hecho, porque todos sus países miembros fueron integrantes del Sistema de Bretton Woods. Además, como factor de suma importancia para facilitar el financiamiento del comercio intraeuropeo, cabe recordar que ya en 1950, se había establecido la plena convertibilidad bilateral de las monedas europeas, en el marco de la Unión Europea de Pagos. Cuando el Sistema de Bretton Woods se derrumbó en 1971, los países miembros de la CEE desplegaron esfuerzos decididos para establecer una zona de estabilidad cambiaria y monetaria entre ellos. Esto se debió a la convicción de que los avances que ya se habían logrado en el campo de la integración comercial debían atribuirse en gran medida a la estabilidad cambiaria, así como a los problemas impuestos por los tipos de cambio fluctuantes para la Política Agrícola Común (PAC).

En 1972, se estableció el sistema denominado "serpiente en el túnel", que fijaba márgenes de 2.25% de fluctuación bilateral de los tipos de cambio nominales, entre la mayoría de las monedas europeas y el dólar. Por su orientación básica hacia el dólar y las siguientes repercusiones de la primera crisis petrolera, en 1973 se abandonó el túnel –es decir, el margen de fluctuación en relación con el dólar– pero se mantuvo la "serpiente" entre las monedas de la CEE. Asimismo, estas monedas formaron un bloque que fluctuó conjuntamente frente al dólar. Sin embargo, entre 1973 y 1978, se hicieron necesarias varias modificaciones de los tipos de cambio más importantes de la "serpiente", según las cuales se destacó la división de las monedas de la CEE en fuertes –sobre todo, el marco alemán y las monedas de los países del Benelux– y débiles, que fueron las monedas de Francia, Italia, Irlanda y Dinamarca.

Los gobernantes de la República Federal de Alemania y de Francia, deseaban restablecer una zona de verdadera estabilidad cambiaria y coincidieron en plantear una cooperación macroeconómica más estrecha entre los países miembros de la CEE, por lo cual se estableció en 1979 el llamado Sistema Monetario Europeo (SME).[3] Por sus mecanismos, se logró una estabilidad mayor de los tipos de cambio nominales, porque los realineamientos de los tipos de cambio centrales –que al igual que durante el período anterior habían mostrado ser inevitables–, ya no volvieron a corresponder más a la diferencia total de las tasas de inflación. Con esta medida, se incorporó al SME un elemento importante para ejercer una cierta presión destinada a disciplinar los países con tasas de inflación elevadas (Padoa-Schioppa, 1985). Ello se debió, sobre todo, al papel clave que jugó la política monetaria de la República Federal de Alemania, dedicada integralmente a mantener la estabilidad de los precios internos.

En función del rol preponderante de la política monetaria alemana en el SME, varios países utilizaron su inserción en éste como mecanismo a fin de ganar la credibilidad que necesitaban para llevar a cabo exitosamente políticas internas de reducción de la inflación (Gianazzi y Pagano, 1988; Kremers, 1990). Sin embargo, es obvio que hasta la fecha, la estabilidad del SME y su repercusión en las políticas macroeconómicas nacionales dependió en forma decisiva del papel activo que jugó el Banco Central de Alemania. En otras palabras, la función disciplinaria del SME dependió de la existencia de este país miembro "grande" –en virtud de su capacidad productiva y de su importancia en el comercio de los demás países de la CEE– y "estable", en el sentido de su dedicación sólida y fiable hacia políticas monetarias dirigidas a la estabilidad de los precios internos.

La idea de formar un mercado único a fines de 1992, ha llevado a revitalizar la discusión sobre la necesidad de intensificar la cooperación macroeconómica entre los países miembros. Como se señala en el llamado Plan Delors, se pretende establecer, a la brevedad posible, la fijación irrevocable de los tipos de cambio nominales para finalmente completar la Unión Económica y Monetaria con la adopción de una moneda común, conjuntamente con el establecimiento de un Banco Central supranacional.

[3] Véase un recuento de la evolución de la cooperación monetaria en Europa, en Bank of England, 1991; Ricardo Briz de Labra y Domingo Carbajo Vasco, 1988. Véase un análisis sobre el SME y su influencia en las demás políticas económicas nacionales, en F. van der Ploeg, 1989; M. Aglietta, V. Coudert y N. Mendelek, 1987.

Obviamente, estas iniciativas significan que los países miembros perderán completamente su soberanía en las políticas monetarias. Cabe preguntarse qué significará esto para las políticas fiscales nacionales. Como es sabido, un sistema de tipos de cambio fijos, conjuntamente con la existencia de mercados de capitales integrados, hace máximamente eficaces las políticas fiscales nacionales, pero tiene al mismo tiempo los más grandes efectos negativos sobre las economías afines. Por eso, es cada vez más evidente la necesidad de aumentar la cooperación de los países miembros en este campo.

En comparación con la situación de la integración latinoamericana, los principales elementos de la experiencia de la CEE, en cuanto a necesidad y modalidades, muestran diferencias marcadas.

El conflicto entre las posiciones de los "economistas" y "monetaristas" es poco relevante si se toman estos puntos de vista como las dos caras de la misma medalla, es decir, como articulaciones diferentes de los elementos principales del círculo virtuoso antes mencionado. En su fase inicial, la integración europea se vio beneficiada por un grado de interdependencia ya relativamente elevado entre sus economías, y por una coordinación de hecho de sus políticas macroeconómicas. Posteriormente, a la CEE no le bastó con lograr una estabilidad de los tipos de cambio reales, por lo que utilizó al SME como mecanismo antiinflacionario. Para ello, los factores claves fueron la existencia de un socio que se mostró asimismo interesado y capaz de ejecutar políticas macroeconómicas relevantes y la voluntad de los demás de someterse a dicha disciplina.

## III. COOPERACION Y SITUACION MACROECONOMICA: EL CASO ARGENTINA-BRASIL

### A. EL PERFIL DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS EN ARGENTINA-BRASIL DE 1985 A 1990

Después de revisar la experiencia del Grupo de los Siete y de la CEE, en relación con los objetivos, modalidades y requisitos de la cooperación macroeconómica, falta reseñar brevemente los rasgos principales de las políticas macroeconómicas de Argentina y Brasil en los años pasados, y destacar sus principales problemas actuales. Esto permite identificar las condiciones particulares de este caso, adecuar las lecciones más generales a los elementos específicos que surgen de la situación macroeconómica en los dos países de la región y enfrentar estas necesidades con las limitaciones existentes.

Desde 1986 hasta el presente, [4] las grandes líneas de las políticas macroeconómicas de Argentina y Brasil mostraron muchas semejanzas, en cuanto a objetivos principales, como asimismo, a las combinaciones de los instrumentos que se utilizaron para llegar a tales metas. Esto se debió, en gran parte, al problema del ajuste externo, anotado en ambos países en función de su deuda externa, lo que limitó sustancialmente el grado de eficacia de las

[4] En relación con la Argentina, véase por ejemplo, William C. Smith, 1990; y con el Brasil, Gilson Schwartz, 1990, y Jaime Gatica y Alejandra Mizala, 1990.

políticas macroeconómicas. El objetivo más destacado en ambas economías ha consistido en combatir la inflación, y en desplazar esfuerzos para minimizar los efectos recesivos y los costos políticos y sociales de las tentativas de estabilización macroeconómica. Entre 1986 y 1990, las estrategias adoptadas, que consistían originalmente en aplicar políticas verdaderamente "heterodoxas", fueron reemplazadas por una combinación de políticas fiscales y monetarias restrictivas, lo que representa la recomendación básica de las políticas de estabilización "ortodoxas".

En un primer período –que se podría llamar el período de las políticas heterodoxas–, se pusieron en práctica programas de congelamiento de precios y salarios para terminar con el componente de inercia de la inflación. Aunque se lograron éxitos iniciales, estas políticas se tornaron insostenibles al poco tiempo. Ello se debió a tres factores fundamentales: primero, las políticas heterodoxas se dirigieron solamente a una de las causa estructurales de la inflación, sin tomar medidas contra el segundo factor: los déficit fiscales. Segundo, la fijación artificial de todos los precios relativos de la economía suscitó presiones políticas de los grupos económicos deseosos de mejorar sus posiciones relativas, lo que produjo, en definitiva, el fracaso del Plan Cruzado en Brasil y del Plan Austral en Argentina. Tercero, el congelamiento de los precios relativos mantuvo los desequilibrios entre la demanda y la oferta globales –que existían al momento de aplicarse dichos planes–, provocando en algunas ocasiones una demanda agregada deprimida y en otras un exceso de la demanda global. Como lo demostró la evolución del comercio bilateral en 1986, el Plan Cruzado, que se destacó por una demanda global desmesurada, influyó de manera decisiva en las importaciones de Argentina.

De acuerdo con esta experiencia, las autoridades políticas en ambos países reconocieron que no era posible una estabilización efectiva sin llegar a acuerdos con los diversos grupos económicos. Asimismo, una segunda fase de las políticas macroeconómicas comprende las tentativas de formar "pactos sociales" para garantizar el éxito de períodos de congelamiento de precios. Este fue el caso del Plan Verano en Brasil, que se introdujo en enero de 1989, y del congelamiento de precios que se impuso en la Argentina en julio del mismo año. Sin embargo, estas tentativas también fracasaron, porque uno de los grupos involucrados consiguió una posición más favorable que los demás y porque los gobiernos se mostraron incapaces de tomar medidas efectivas contra el déficit público, lo que hizo menos probable que estas políticas gozaran de credibilidad y fueran sostenibles a corto plazo.

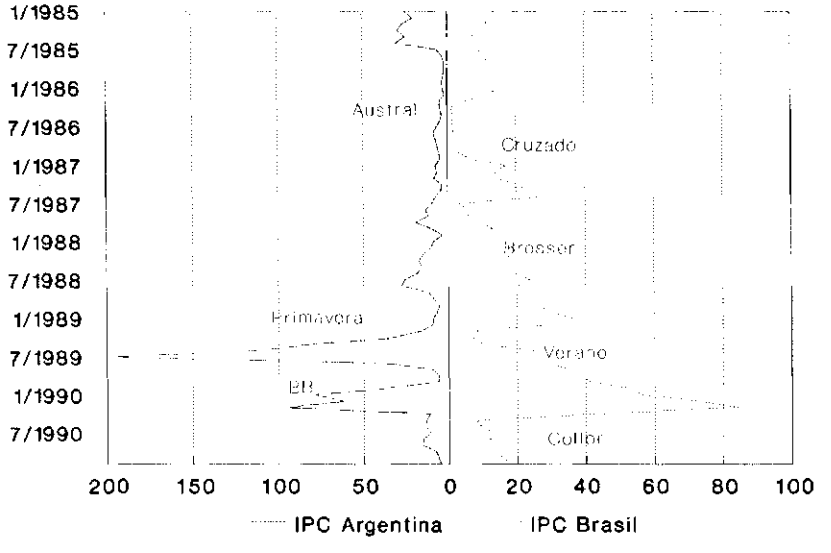
La tercera fase se caracteriza por una combinación de políticas fiscales y monetarias restrictivas. Mediante la austeridad fiscal se intenta combatir seriamente el problema de la deuda pública, y con una política monetaria restrictiva se procura reducir las tasa de inflación a niveles razonables. Ambos países entraron plenamente en esta fase en marzo de 1990. En Argentina, el éxito de algunos proyectos importantes de privatización, sumados al hecho de que las tasas de interés reales eran positivas y superiores a la devaluación esperada, permitió reducir la inflación a partir de abril de 1990. Al mismo tiempo, sin embargo, provocó la revaluación creciente del tipo de cambio, lo que no originó problemas en la balanza comercial, debido a la recesión interna que condujo a una demanda de importaciones considerablemente reducida. No obstante, la información acerca de una caída de la recaudación tributaria provocó una devaluación abrupta del tipo de cambio en enero de 1991, lo que indicó la alta sensibilidad de los agentes privados a ciertas noticias que ponen en duda la credibilidad de la política de saneamiento fiscal.

En Brasil, el Plan Collor, cuyo elemento principal es la reducción brusca de la base monetaria, con el consecuente aumento de los intereses a niveles muy elevados, anunció también grandes proyectos de privatización y una liberalización comercial de la economía brasileña. Durante todo el año 1990, debido a las elevadas tasas de interés real, el plan provocó una drástica caída de la actividad económica y una revaluación del tipo de cambio real, lo que llevó a un deterioro marcado de la balanza comercial. A pesar de la estrictez de las medidas adoptadas, las tasas de inflación mensuales no dejaron de incrementarse durante todo el año, lo que indujo al equipo económico brasileño a decretar un congelamiento de precios en febrero de 1991.

En el gráfico 4 se presenta la evolución de las tasas de inflación de ambas economías, las que se caracterizan por alzas cada vez más acentuadas, frenadas sólo periódicamente por las medidas de los planes antiinflacionarios allí mencionados. Esto demuestra que, a pesar del gran número de planes de estabilización –cada uno con características diferentes–, ambos países no han logrado combatir las causas fundamentales de dicho proceso inflacionario.

Gráfico 4

**ARGENTINA Y BRASIL: TASAS DE INFLACION MENSUALES, 1985-1990[a]**




**Fuente:** CEPAL, sobre la base cifras oficiales de los países.
[a] Los nombres se refieren a los títulos de los planes de estabilización.

Como uno de los factores más importantes para explicar las elevadas tasas de inflación recientes en ambas economías, cabe subrayar el rol de la credibilidad del público de que el gobierno sea capaz de resolver los problemas de estabilización a mediano plazo, sobre todo para reducir los déficit públicos. [5] En investigaciones recientes sobre ambos países se ha señalado que si el público tiene la sensación de que las medidas tomadas por el gobierno pudieran, a la larga, tornarse ineficaces, intentará anticipar los efectos inflacionarios finales de los déficit públicos continuos o crecientes, a fin de mantener el nivel real de sus ingresos

[5] Durante los últimos años, el tema de la credibilidad de las políticas macroeconómicas ha recibido cada vez más atención en las publicaciones económicas. Una introducción no técnica figura, por ejemplo, en Torsten Persson, 1988, pp. 519 a 532.

y de sus utilidades. Las medidas adoptadas por los agentes económicos privados provocan un aumento inicial y el consiguiente incremento vertiginoso de las tasas de inflación, inducido por los esfuerzos individuales de mantener o mejorar sus posiciones reales durante la aceleración del proceso inflacionario. Para frenar este proceso, el gobierno tiene pocas opciones eficaces a corto plazo y se ve obligado a recurrir a medidas fuertemente restrictivas de la política monetaria. A su vez, los efectos de estas medidas –sobre todo el aumento de las tasas de interés reales– tienden a incidir negativamente en el déficit público, y hacen aún más difíciles los avances hacia el restablecimiento del equilibrio fiscal. Por lo tanto, el dilema del manejo macroeconómico en ambos países consiste en lograr la credibilidad de sus esfuerzos para reducir el déficit público. Por los pocos avances conseguidos en esta materia hasta la fecha, las pérdidas de credibilidad pueden provocar reacciones de los agentes privados que lleven a procesos de desestabilización acelerados y, conjuntamente con los efectos de las opciones políticas disponibles a corto plazo para contrarrestar dichos procesos, pueden poner en peligro las metas de estabilización a mediano plazo.

En cuanto a los efectos que esta situación macroeconómica tiene sobre las variables que afectan la evolución comercial, cabe destacar, además del contexto crecientemente recesivo, la manera en que ha evolucionado la determinación del tipo de cambio en este escenario. Tanto en Brasil como en Argentina, los mercados de divisas han sido prácticamente liberalizados, lo que implica que los esfuerzos gubernamentales para estabilizar el tipo de cambio se realizan mediante intervenciones por parte de los bancos centrales en estos mercados, comprando o vendiendo divisas para tal efecto. Los agentes privados han incorporado divisas, sobre todo el dólar norteamericano, en forma creciente en sus carteras como instrumento de defensa contra la inflación interna. Asimismo, sus decisiones de compra y venta de divisas han sido determinadas por las expectativas de las tasas de inflación y de las tasas de interés real. Como lo demuestra sobre todo el ejemplo argentino, tanto las expectativas de un incremento de la inflación interna, como reducciones de las tasas de interés real, han tendido a provocar devaluaciones bruscas de dicha moneda. Por otra parte, el mantenimiento de tasas internas muy altas de interés real tiende a inducir la revaluación real de las monedas nacionales. En esta forma, la determinación del tipo de cambio real se desenvuelve, en gran medida, independientemente de la oferta y la demanda de divisas provenientes del comercio exterior.

## B. LA COOPERACION MACROECONOMICA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACION ENTRE BRASIL Y ARGENTINA

El proyecto de integración entre Brasil y Argentina presenta dos fases distintas. La primera, que se podría titular "fase de la integración sectorial", se materializó en los protocolos 1 a 12, de julio de 1986,[6] y fue seguida por más de 12 protocolos hasta agosto de 1989. Entre otras materias, se pretendió impulsar una integración gradual y parcial de algunos sectores de importancia para el desarrollo de ambos países, como son los sectores de bienes de capital, de la industria automotriz y de bienes de alimentación.

[6] Los textos de los Acuerdos, Tratados y Protocolos aparecen en *Integración latinoamericana*, varios números.

En estos protocolos, el enfoque estrictamente parcial de la integración hizo comprensible la escasa atención dedicada a medidas de cooperación macroeconómica. No obstante, existen algunas disposiciones al respecto, que se destacan por dos razones: porque sorprenden por su gran diversidad y su carácter más bien teórico y porque nunca fueron cumplidas.

En cuanto al espectro de medidas acordadas, existen elementos de casi todas las formas de cooperación macroeconómica anteriormente señaladas. En varios niveles, hubo instancias de información mutua sobre las políticas macroeconómicas, como por ejemplo, reuniones ministeriales de consulta (Acta del 21/07/1986), así como la fundación del Centro Argentina-Brasil de Altos Estudios Económicos para el análisis de medidas que "tiendan a la armonización de las políticas económicas de los dos países" (Protocolo Nº 10). En los protocolos de alcance sectorial, sorprende sobre todo el compromiso de mantener estable el tipo de cambio real efectivo entre los dos países, que figura en el Protocolo Nº 1 (bienes de capital), mientras que los protocolos 21 y 22 (industria automotriz y bienes de alimentación) prevén solamente la posibilidad de que se establezca, a pedido de uno de los gobiernos, y no de los sectores industriales involucrados, una instancia de consulta sobre los efectos de las variaciones del tipo de cambio en el comercio bilateral de los sectores mencionados.

Con la suscripción del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo en noviembre de 1988, que fue ratificado por los parlamentos en agosto de 1989, la integración entre Argentina y Brasil entró en su segunda fase, que se podría titular "fase de integración global". Esta etapa, reforzada por las decisiones tomadas por los mandatarios de ambas naciones en julio de 1990, prevé la formación de una zona de libre comercio entre ambas naciones hasta fines de 1994, y más adelante el avance hacia un verdadero mercado común.

En los documentos que demarcan el inicio de la integración global entre los dos países, se observa una preocupación mucho mayor por el tema de la cooperación en materia de políticas macroeconómicas. El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, considera la coordinación gradual de las políticas monetarias, fiscales y cambiarias como elemento integral de la formación de una zona de libre comercio. En este sentido, el Protocolo Nº 24, ratificado conjuntamente con el mencionado Tratado, tiene por objeto crear una estructura institucional para estudiar los problemas atingentes. Se prevé la instauración de un grupo de trabajo integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de los bancos centrales de ambos países, y de los organismos de planificación y desarrollo nacionales. Este grupo de trabajo debe, además, servir como foro de consultas, que en reuniones semestrales logre elaborar proyectos sobre acuerdos específicos, y armonizar y coordinar las políticas macroeconómicas.

Teniendo en consideración los cambios crecientes a nivel internacional, en particular los relativos a la formación de grandes bloques económicos, los presidentes de Argentina y Brasil decidieron en julio de 1990 adelantar la creación de la zona de libre comercio para fines de 1994. En el Acta de Buenos Aires, del 6 de julio de 1990, se da más importancia que nunca a la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas. Se ha acordado que ésta se "exija de manera indispensable" para la formación del mercado común. A tal efecto, se ha instalado el llamado Grupo Mercado Común, integrado por cuatro titulares de cada país, provenientes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de bancos

centrales, que deberían dedicarse exclusivamente al cumplimiento de las tareas previstas. Una de las tareas concretas del grupo de trabajo ha consistido en proponer las primeras medidas en materia de armonización y coordinación de políticas macroeconómicas hacia fines de 1990.

## IV. LA INCIDENCIA DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS DE BRASIL Y ARGENTINA SOBRE EL COMERCIO BILATERAL

Como se ha demostrado en el primer capítulo, la interdependencia entre los países latinoamericanos, y también entre Argentina y Brasil, medida por el grado de apertura, es muy reducida. Sin embargo, la observación de indicadores tan agregados no permite una evaluación detallada de la interdependencia a nivel sectorial. Por eso, en la primera sección de este capítulo se presenta un análisis del comercio bilateral a nivel de los sectores y productos más importantes. La segunda sección señala el grado de incidencia de las políticas macroeconómicas de los dos países sobre el comercio bilateral, y la tercera sección plantea la posible repercusión de dichas políticas en el marco de la futura zona de libre comercio entre ambas naciones.

### A. LA INTERDEPENDENCIA ECONOMICA ENTRE ARGENTINA Y BRASIL: UN ANALISIS SECTORIAL

Un análisis de la interdependencia que tomará como indicador solamente el grado de apertura entre las economías consideradas obviamente no permitiría una evaluación más precisa de la interdependencia económica. Para ello, sería ideal disponer de informaciones organizadas en matrices nacionales de insumo-producto para determinar la importancia de las importaciones y exportaciones bilaterales en la estructura productiva de los países considerados. Como aproximación algo menos exacta, sería deseable la comparación de las cantidades importadas y exportadas con las producidas por las economías de los países. Por falta de información estadística, ambos métodos no pueden ser aplicados en este estudio. Los datos disponibles permiten solamente delinear la importancia relativa de las importaciones y exportaciones bilaterales de determinados productos y grupos de productos, y en algunos casos realizar comparaciones con la producción nacional.

Los cuadros 3 y 4 permiten apreciar la importancia relativa del intercambio comercial bilateral entre Brasil y Argentina durante el período de 1984 a 1988. Ello se realiza mediante dos indicadores. En el caso de los grupos de productos y de los productos individuales importantes, se calculó el valor porcentual en el total de las importaciones y exportaciones. Además, se incluyó el valor porcentual que dicho intercambio a nivel sectorial o de productos representa en el total de las transacciones bilaterales.

En suma, estas observaciones permiten apreciar dos tendencias en cuanto a la interdependencia de ambas economías. En primer lugar, existe una dependencia "asimétrica" en relación con las importaciones de algunos rubros cuantitativamente importantes en las

Cuadro 3

**BRASIL: IMPORTANCIA RELATIVA DEL COMERCIO CON ARGENTINA, 1984-1988**

| | 1984 | | 1985 | | 1986 | | 1987 | | 1988 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.**Exportaciones hacia Argentina** [a] | | | | | | | | | | |
| **Productos alimenticios** | **1.2** | **(12.4)** | **1.0** | **(13.7)** | **1.2** | **(16.2)** | **1.0** | **(11.8)** | **0.6** | **(6.0)** |
| Café | 1.1 | (3.7) | 0.9 | (4.4) | 3.1 | (14.4) | 2.7 | (9.7) | 1.2 | (3.6) |
| **Bebidas y tabaco** | **0.0** | **(0.0)** | **0.0** | **(0.0)** | **0.1** | **(0.1)** | **0.5** | **(0.4)** | **0.5** | **(0.3)** |
| **Mat. crudas no comestibles** | **3.2** | **(11.7)** | **2.4** | **(14.8)** | **4.7** | **(24.9)** | **3.2** | **(17.0)** | **3.0** | **(15.8)** |
| Mineral de hierro | 3.1 | (5.9) | 3.3 | (10.1) | 4.5 | (14.3) | 4.7 | (12.3) | 4.0 | (9.9) |
| **Combustibles** | **0.9** | **(2.0)** | **1.0** | **(3.0)** | **0.3** | **(0.5)** | **2.4** | **(3.8)** | **4.2** | **(5.0)** |
| **Aceites y grasas** | **0.2** | **(0.2)** | **0.2** | **(0.3)** | **0.5** | **(0.3)** | **0.2** | **(0.1)** | **0.3** | **(0.2)** |
| **Productos químicos** | **12.9** | **(24.8)** | **8.8** | **(23.4)** | **8.6** | **(20.5)** | **10.3** | **(23.5)** | **7.7** | **(21.6)** |
| Prod.quím.orgánicos | 11.0 | (10.3) | 7.7 | (10.0) | 8.9 | (9.7) | 13.3 | (12.8) | 8.8 | (10.1) |
| Prod.quím.inorgánicos | 16.3 | (1.5) | 8.3 | (1.2) | 6.4 | (1.0) | 8.4 | (1.3) | 4.8 | (0.9) |
| **Artículos manufacturados** | **4.4** | **(26.1)** | **1.8** | **(15.2)** | **1.4** | **(12.6)** | **1.8** | **(15.6)** | **2.4** | **(28.7)** |
| Hierro y acero | 6.6 | (16.9) | 1.8 | (7.0) | 1.4 | (5.4) | 3.5 | (11.2) | 4.5 | (23.6) |
| **Maquinaria, mat./transporte** | **5.2** | **(20.2)** | **3.7** | **(26.0)** | **3.0** | **(22.8)** | **2.9** | **(25.1)** | **2.5** | **(21.1)** |
| Maq.industrial | 9.4 | (3.2) | 7.3 | (4.6) | 4.5 | (3.2) | 3.9 | (2.9) | 3.6 | (3.1) |
| Máq. de oficina | 8.9 | (2.5) | 7.1 | (3.2) | 3.8 | (1.9) | 5.2 | (1.6) | 3.2 | (1.2) |
| Maq. eléctrica | 9.9 | (3.7) | 6.2 | (3.4) | 5.8 | (3.9) | 5.5 | (3.2) | 3.4 | (2.0) |
| Motores p. vehículos | 1.5 | (1.0) | 1.2 | (1.4) | 0.4 | (0.4) | 0.4 | (0.4) | 0.6 | (0.7) |
| Partes p. vehículos | 10.7 | (4.0) | 7.9 | (5.1) | 1.9 | (1.4) | 2.2 | (1.7) | 2.3 | (1.8) |
| **Art.manuf.diversos** | **1.3** | **(2.6)** | **1.1** | **(3.6)** | **0.6** | **(2.2)** | **0.8** | **(2.6)** | **0.5** | **(1.4)** |
| **Mercancias n.e.p.** | **0.0** | **(0.0)** | **0.0** | **(0.0)** | **0.0** | **(0.0)** | **0.1** | **(0.0)** | **0.1** | **(0.0)** |
| **Total** | **3.2** | **(100.0)** | **2.1** | **(100.0)** | **2.3** | **(100.0)** | **2.3** | **(100.0)** | **2.2** | **(100.0)** |
| 2. **Importaciones de Argentina** [a] | | | | | | | | | | |
| **Productos alimenticios** | **18.7** | **(42.9)** | **18.7** | **(42.3)** | **19.6** | **(53.6)** | **25.2** | **(48.9)** | **52.0** | **(46.4)** |
| Trigo | 13.9 | (21.7) | 17.9 | (24.0) | 34.5 | (12.4) | 38.6 | (18.7) | 99.4 | (14.9) |
| Legumbres | 25.7 | (3.8) | 38.0 | (4.5) | 45.7 | (7.9) | 45.6 | (6.4) | 70.8 | (7.4) |
| Manzanas | 94.3 | (5.2) | 95.0 | (5.1) | 74.3 | (4.9) | 90.8 | (7.2) | 96.0 | (5.1) |
| **Bebidas y tabaco** | **0.7** | **(0.0)** | **1.1** | **(0.0)** | **1.4** | **(0.1)** | **1.8** | **(0.1)** | **1.8** | **(0.0)** |
| **Mat. crudas no comestibles** | **6.5** | **(6.9)** | **2.9** | **(3.9)** | **2.1** | **(2.6)** | **2.4** | **(4.0)** | **3.2** | **(5.0)** |
| **Combustibles** | **0.3** | **(3.8)** | **0.8** | **(11.0)** | **1.4** | **(7.4)** | **0.1** | **(1.3)** | **0.3** | **(1.6)** |
| **Aceites y grasas** | **62.3** | **(14.5)** | **69.1** | **(13.4)** | **43.1** | **(7.2)** | **52.8** | **(4.5)** | **65.3** | **(6.5)** |
| **Productos químicos** | **2.5** | **(7.6)** | **2.3** | **(7.9)** | **1.8** | **(5.5)** | **2.6** | **(10.8)** | **4.4** | **(15.6)** |
| Prod.quím.orgánicos | 2.3 | (2.7) | 2.0 | (2.8) | 1.1 | (1.4) | 2.6 | (4.3) | 6.8 | (10.0) |
| Prod.quím.inorgánicos | 7.7 | (3.0) | 9.1 | (3.0) | 5.7 | (2.2) | 5.8 | (3.2) | 7.4 | (3.2) |
| **Artículos manufacturados** | **10.0** | **(15.8)** | **6.0** | **(9.6)** | **8.6** | **(13.2)** | **5.4** | **(12.6)** | **3.4** | **(6.0)** |
| Cueros | 62.0 | (14.3) | 52.2 | (8.2) | 54.4 | (11.2) | 23.5 | (6.9) | 8.3 | (1.8) |
| **Maquinaria, mat./transporte** | **1.5** | **(6.6)** | **1.7** | **(9.6)** | **1.7** | **(8.3)** | **2.1** | **(15.0)** | **2.4** | **(15.4)** |
| Maq.industrial | 1.3 | (1.0) | 1.1 | (1.0) | 1.9 | (1.5) | 2.5 | (3.0) | 2.5 | (2.6) |
| Máq. de oficina | 0.2 | (0.1) | 0.2 | (0.1) | 1.3 | (0.4) | 1.9 | (0.8) | 4.1 | (1.7) |
| Maq. electrica | 0.4 | (0.5) | 0.7 | (1.0) | 0.7 | (0.9) | 0.4 | (0.7) | 0.3 | (0.5) |
| Motores p. vehículos | 0.1 | 0.0 | 4.0 | (1.0) | 5.1 | (1.0) | 4.3 | (1.4) | 7.1 | (1.7) |
| Partes p. vehículos | 14.1 | (4.9) | 15.0 | (6.4) | 10.0 | (4.4) | 12.0 | (6.1) | 10.9 | (4.8) |
| **Art.manuf.diversos** | **2.8** | **(1.7)** | **2.7** | **(2.3)** | **2.9** | **(2.2)** | **3.0** | **(3.0)** | **3.5** | **(3.3)** |
| **Mercancias n.e.p.** | **0.0** | **(0.0)** | **0.0** | **(0.0)** | **0.0** | **(0.0)** | **0.0** | **(0.0)** | **0.4** | **(0.0)** |
| **Total** | **3.5** | **(100.0)** | **3.4** | **(100.0)** | **5.0** | **(100.0)** | **3.7** | **(100.0)** | **4.6** | **(100.0)** |

**Fuente**: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSO).

[a] Respecto de cada año, las cifras de la primera columna representan el valor de las importaciones/exportaciones bilaterales como porcentaje de las importaciones/exportaciones totales. Las cifras de la segunda columna (en paréntesis) se refieren al porcentaje de las importaciones/exportaciones del producto/grupo de productos, sobre el total de las importaciones/exportaciones bilaterales del año mencionado.

Cuadro 4

## ARGENTINA: IMPORTANCIA RELATIVA DEL COMERCIO CON BRASIL, 1984-1989

| | 1984 | | 1985 | | 1986 | | 1987 | | 1988 | | 1989 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. **Exportaciones hacia Brasil** [a] | | | | | | | | | | | | |
| **Productos alimenticios** | **5.0** | **(42.2)** | **5.2** | **(39.7)** | **11.7** | **(54.2)** | **8.3** | **(45.8)** | **6.2** | **(38.9)** | **12.9** | **(46.9)** |
| Trigo | 11.1 | (22.4) | 9.3 | (21.3) | 19.5 | (11.0) | 27.4 | (17.8) | 24.8 | (14.5) | 24.1 | (14.1) |
| Legumbres | 18.7 | (3.7) | 20.1 | (4.4) | 37.0 | (7.8) | 35.7 | (6.9) | 37.6 | (6.5) | 36.6 | (5.2) |
| Manzanas | 47.3 | (5.5) | 43.1 | (5.0) | 53.6 | (5.0) | 48.0 | (5.9) | 41.6 | (3.9) | 51.5 | (2.5) |
| **Bebidas y tabaco** | **0.1** | **(0.0)** | **0.3** | **(0.0)** | **1.3** | **(0.1)** | **0.6** | **(0.1)** | **0.9** | **(0.1)** | **4.2** | **(0.3)** |
| **Mat. crudas no comestibles** | **3.2** | **(8.5)** | **1.1** | **(2.4)** | **2.0** | **(2.4)** | **3.9** | **(4.2)** | **2.8** | **(4.9)** | **5.0** | **(2.5)** |
| **Combustibles** | **5.9** | **(4.3)** | **10.0** | **(12.8)** | **14.2** | **(3.3)** | **0.1** | **0.0** | **2.6** | **(0.7)** | **5.8** | **(1.7)** |
| **Aceites y grasas** | **7.5** | **(14.6)** | **7.1** | **(14.2)** | **6.4** | **(6.0)** | **4.7** | **(4.7)** | **4.1** | **(6.2)** | **5.0** | **(3.9)** |
| **Productos químicos** | **11.5** | **(7.8)** | **10.3** | **(7.7)** | **14.7** | **(6.8)** | **15.9** | **(11.9)** | **16.9** | **(18.5)** | **18.9** | **(11.5)** |
| Prod.quím.orgánicos | 9.9 | (2.7) | 7.9 | (2.8) | 8.1 | (1.3) | 16.3 | (4.3) | 26.1 | (11.1) | 20.7 | (4.7) |
| Prod.quím.inorgánicos | 38.5 | (3.0) | 35.1 | (2.9) | 51.0 | (3.4) | 45.7 | (4.3) | 33.3 | (4.6) | 37.2 | (3.2) |
| **Artículos manufacturados** | **9.5** | **(14.2)** | **5.8** | **(10.9)** | **10.9** | **(15.2)** | **6.8** | **(14.7)** | **3.2** | **(8.5)** | **8.6** | **(15.6)** |
| Cueros | 20.3 | (12.4) | 17.4 | (9.6) | 26.9 | (12.8) | 11.4 | (7.4) | 3.0 | (1.8) | 2.7 | (0.9) |
| Hierro y acero | 0.6 | (0.2) | 0.1 | (0.1) | 0.3 | (0.2) | 0.2 | (0.1) | 0.1 | (0.1) | 6.2 | (5.2) |
| **Maquinaria, mat./ transporte** | **8.3** | **(6.6)** | **9.9** | **(10.1)** | **13.3** | **(9.4)** | **20.8** | **(15.7)** | **19.9** | **(18.3)** | **25.6** | **(14.2)** |
| Maq.industrial | 9.7 | (1.1) | 8.9 | (1.0) | 12.6 | (1.4) | 22.1 | (3.1) | 16.0 | (2.9) | 26.5 | (3.0) |
| Máq. de oficina | 0.5 | (0.1) | 0.4 | (0.1) | 3.3 | (0.5) | 6.3 | (0.9) | 10.7 | (1.9) | 8.5 | (0.9) |
| Maq. electrica | 7.8 | (0.5) | 9.2 | (1.0) | 16.6 | (1.0) | 9.5 | (0.7) | 7.4 | (0.5) | 18.2 | (0.9) |
| Motores p. vehículos | 0.9 | (0.0) | 44.5 | (1.0) | 48.9 | (1.0) | 38.8 | (1.5) | 30.6 | (1.8) | 34.5 | (1.3) |
| Partes p. vehículos | 49.8 | (4.7) | 53.8 | (6.8) | 49.3 | (4.8) | 49.3 | (6.1) | 36.6 | (5.3) | 41.8 | (4.4) |
| **Art.manuf.diversos** | **11.5** | **(1.8)** | **12.4** | **(2.1)** | **15.9** | **(2.5)** | **10.3** | **(2.9)** | **10.9** | **(3.9)** | **14.4** | **(3.4)** |
| **Mercancias n.e.p.** | **2.2** | **(0.0)** | **1.7** | **(0.0)** | **4.6** | **(0.0)** | **2.1** | **(0.0)** | **3.3** | **(0.0)** | **5.5** | **(0.0)** |
| **Total** | **5.9** | **(100.0)** | **5.9** | **(100.0)** | **10.2** | **(100.0)** | **8.5** | **(100.0)** | **6.7** | **(100.0)** | **11.8** | **(100.0)** |
| 2. **Importaciones de Brasil** [a] | | | | | | | | | | | | |
| **Productos alimenticios** | **55.3** | **(12.8)** | **46.3** | **(12.4)** | **34.8** | **(15.8)** | **35.6** | **(10.9)** | **35.2** | **(6.9)** | **33.0** | **(6.4)** |
| Café | 58.8 | (4.1) | 38.4 | (3.9) | 35.7 | (7.4) | 40.0 | (3.5) | 26.5 | (1.8) | 26.7 | (1.8) |
| **Bebidas y tabaco** | **0.8** | **(0.0)** | **0.9** | **(0.0)** | **18.2** | **(0.2)** | **16.4** | **(0.2)** | **37.5** | **(0.2)** | **48.8** | **(0.4)** |
| **Mat. crudas no comestibles** | **26.8** | **(14.1)** | **33.9** | **(16.3)** | **28.7** | **(17.7)** | **28.0** | **(15.4)** | **33.5** | **(13.6)** | **37.0** | **(23.0)** |
| Mineral de hierro | 97.3 | (8.0) | 93.1 | (11.5) | 90.9 | (12.5) | 87.2 | (10.6) | 90.8 | (9.6) | 96.9 | (18.4) |
| **Combustibles** | **2.3** | **(1.3)** | **3.9** | **(3.0)** | **0.2** | **(0.1)** | **4.7** | **(3.8)** | **10.2** | **(5.3)** | **0.6** | **(0.3)** |
| **Aceites y grasas** | **16.9** | **(0.2)** | **42.5** | **(0.3)** | **24.4** | **(0.2)** | **23.5** | **(0.1)** | **22.4** | **(0.1)** | **23.2** | **(0.1)** |
| **Productos químicos** | **18.4** | **(23.5)** | **16.5** | **(22.5)** | **14.9** | **(24.4)** | **15.5** | **(22.1)** | **18.1** | **(22.7)** | **17.5** | **(26.6)** |
| Prod.quím.orgánicos | 17.9 | (8.2) | 16.4 | (8.1) | 18.0 | (11.7) | 21.6 | (11.7) | 22.2 | (11.6) | 25.7 | (16.3) |
| Prod.quím.inorgánicos | 12.2 | (1.4) | 12.9 | (1.3) | 12.6 | (1.8) | 12.8 | (1.4) | 15.4 | (1.4) | 14.0 | (1.8) |
| **Artículos manufacturados** | **29.8** | **(26.1)** | **24.0** | **(18.5)** | **18.0** | **(15.9)** | **18.2** | **(17.8)** | **30.7** | **(27.8)** | **25.7** | **(19.4)** |
| Hierro y acero | 41.4 | (16.6) | 29.8 | (9.9) | 14.9 | (5.0) | 17.8 | (7.8) | 39.5 | (19.2) | 33.1 | (11.2) |
| **Maquinaria, mat./ transporte** | **11.3** | **(19.6)** | **10.8** | **(24.0)** | **10.3** | **(22.9)** | **10.1** | **(27.1)** | **11.0** | **(21.3)** | **11.5** | **(22.1)** |
| Maq.industrial | 10.6 | (3.1) | 9.7 | (3.8) | 9.6 | (3.8) | 10.1 | (4.3) | 11.7 | (4.5) | 12.5 | (4.8) |
| Máq. de oficina | 11.9 | (2.3) | 10.2 | (2.9) | 7.5 | (1.6) | 6.9 | (1.4) | 8.3 | (1.3) | 7.4 | (1.4) |
| Maq. electrica | 14.4 | (4.7) | 14.3 | (4.8) | 11.8 | (5.3) | 9.3 | (4.0) | 9.9 | (3.5) | 11.6 | (3.7) |
| Motores p. vehículos | 12.6 | (1.1) | 17.7 | (1.4) | 24.7 | (2.1) | 18.8 | (2.0) | 28.9 | (2.1) | 27.0 | (2.0) |
| Partes p. vehículos | 19.2 | (5.0) | 18.7 | (6.0) | 19.7 | (6.4) | 25.3 | (7.7) | 31.3 | (5.8) | 28.9 | (5.8) |
| **Art.manuf.diversos** | **9.2** | **(2.5)** | **8.4** | **(2.8)** | **7.5** | **(2.8)** | **7.9** | **(2.6)** | **8.3** | **(2.0)** | **5.6** | **(1.5)** |
| **Mercancias n.e.p.** | **6.5** | **(0.0)** | **15.5** | **(0.0)** | **13.1** | **(0.1)** | **15.6** | **(0.1)** | **12.8** | **(0.1)** | **9.5** | **(0.1)** |
| **Total** | **18.1** | **(100.0)** | **16.0** | **(100.0)** | **14.6** | **(100.0)** | **14.1** | **(100.0)** | **18.3** | **(100.0)** | **17.2** | **(100.0)** |

**Fuente**: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSO).

[a] Respecto de cada año, las cifras de la primera columna representan el valor de las importaciones/exportaciones bilaterales como porcentaje de las importaciones/exportaciones totales. Las cifras de la segunda columna (en paréntesis) se refieren al porcentaje de las importaciones/exportaciones del producto/grupo de productos, sobre el total de las importaciones/exportaciones bilaterales del año mencionado.

relaciones bilaterales, es decir, en la medida que dichas importaciones son importantes para el país importador, ese mercado no tiene una importancia igualmente acentuada como destino de las exportaciones del país proveedor. Este es el caso de las importaciones argentinas de mineral de hierro (véase el cuadro 5), y de productos manufacturados de hierro y acero, así como de las importaciones brasileñas de productos alimenticios, en particular de trigo. (Véase el cuadro 6.)

En segundo lugar, entre los sectores de bienes intermedios, se destaca la evolución en los rubros de la industria automotriz (motores de combustión interna, carrocerías y partes para vehículos) y de los productos químicos. Mientras que, para Argentina, se incrementa la participación de las importaciones provenientes de Brasil en el total de esos sectores, esta corriente comercial pierde importancia en las exportaciones brasileñas en este sector. A su vez, se reducen el porcentual de las exportaciones argentinas en este rubro hacia Brasil y

Cuadro 5

**ARGENTINA-BRASIL: COMERCIO Y PRODUCCION DE MINERAL DE HIERRO, 1984-1989**

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Argentina** | | | | | | |
| | **(En miles de toneladas)** | | | | | |
| Producción | 572 | 578 | 789 | 850 | 1 162 | |
| Importación total | 2 213 | 2 454 | 3 188 | 3 346 | 3 522 | 4 001 |
| Importación de Brasil | 2 156 | 2 300 | 2 915 | 2 923 | 3 241 | 3 887 |
| | **(En porcentajes)** | | | | | |
| Imp. total/producción | 386.9 | 424.6 | 404.1 | 393.6 | 303.0 | |
| Imp. de Brasil/producción | 376.9 | 397.9 | 369.4 | 343.9 | 278.8 | |
| | **(En miles de toneladas)** | | | | | |
| Producción de acero | 2 692 | 2 984 | 3 287 | 3 630 | 3 662 | 3 901 |
| Importación | 1 109 | 505 | 567 | 795 | 1 119 | 446 |
| Exportación | 565 | 1 139 | 1 191 | 1 079 | 1 589 | 2 210 |
| Consumo aparente | 3 236 | 2 350 | 2 663 | 3 346 | 3 192 | 2 137 |
| **Brasil** | | | | | | |
| | **(En miles de toneladas)** | | | | | |
| Producción | 101 637 | 114 695 | 121 621 | 125 558 | 138 163 | |
| Exportación total | 90 294 | 94 218 | 90 942 | 95 309 | 109 484 | |
| Exportación a Argentina | 2 252 | 2 508 | 3 227 | 3 580 | 3 240 | |
| | **(En porcentajes)** | | | | | |
| Exp. total/producción | 88.8 | 82.1 | 74.8 | 75.9 | 79.2 | |
| Exp. a Argentina/producción | 2.2 | 2.2 | 2.7 | 2.9 | 2.3 | |

**Fuentes**: Producción: CEPAL, *Anuario Estadístico, 1990.*
Comercio de mineral de hierro: cifras de la International Commodity Trade Data Base (COMTRADE), de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSO).
Comercio de acero: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), *Estadística Mensual,* varios números.
[a] Las cifras corresponden a los volúmenes de la sección 73, de la Nomenclatura del Comercio de Cooperación Aduanera (NCCA).

Cuadro 6

**ARGENTINA-BRASIL: COMERCIO Y PRODUCCION DE TRIGO, 1984-1988**

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|---|---|---|---|---|---|
| **ARGENTINA** | | | | | |
| | | **(En toneladas)** | | | |
| Producción | 13 600 000 | 8 700 000 | 8 700 000 | 9 000 000 | 7 800 000 |
| Exportación total | 7 244 968 | 9 582 881 | 4 021 418 | 4 192 092 | 3 642 577 |
| Exp. a Brasil | 808 934 | 844 851 | 690 332 | 1 078 912 | 860 672 |
| | | **(En porcentaje)** | | | |
| Exp.total/producción | 53.3 | 110.1 | 46.2 | 46.6 | 46.7 |
| Exp. a Brasil/Producción | 5.9 | 9.7 | 7.9 | 12.0 | 11.0 |
| Exp. a Brasil/Ex.total | 11.2 | 8.8 | 17.2 | 25.7 | 23.6 |
| **BRASIL** | | | | | |
| | | **(En toneladas)** | | | |
| Producción | 1 983 000 | 4 320 000 | 5 690 000 | 6 035 000 | 5 751 000 |
| Importación total | 4 867 639 | 4 041 386 | 2 255 102 | 2 797 247 | 941 273 |
| Imp. de Argentina | 800 309 | 818 551 | 730 979 | 1 108 121 | 931 861 |
| | | **(En porcentaje)** | | | |
| Imp.total/Producción | 245.5 | 93.6 | 39.6 | 46.4 | 16.4 |
| Imp. de Argentina/Pr.tot. | 40.4 | 18.9 | 12.8 | 18.4 | 16.2 |
| Imp.de Argentina/Imp.tot. | 16.4 | 20.3 | 32.4 | 39.6 | 99.0 |

**Fuente:** Producción: FAO, Agricultural Yearbook.
Comercio: cifras de la International Commodity Trade Data Base (COMTRADE), de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSO).

las importaciones brasileñas con origen en el país vecino. De todo esto se puede concluir que la industria automotriz de ambos países –sobre todo en cuanto a sus exportaciones– se orientó más hacia terceros mercados.

En cuanto al sector de productos químicos, se observa una evolución diferente. Mientras que las importaciones sectoriales argentinas (exportaciones sectoriales brasileñas) se mantienen relativamente estables en relación a sus valores sectoriales totales, las exportaciones de Argentina hacia Brasil, así como las importaciones brasileñas bilaterales, logran incrementarse. Sin embargo, especialmente para Brasil, la participación porcentual a nivel sectorial es bastante baja, lo que no permite clasificar el intercambio bilateral en éste o en los demás sectores, como señal de una verdadera interdependencia o dependencia mutua.

La estructura comercial señalada permite también concluir que gran parte del intercambio bilateral se desarrolla en sectores que, por su importancia política, son o han sido expuestos a fuertes intervenciones estatales mediante políticas sectoriales. Ello se ha evidenciado en las políticas de importación y producción de trigo, en el caso brasileño (Homem de Melo, 1991). También se supone que la participación y la regulación estatal es grande en los sectores siderúrgicos argentinos. Además, si comparamos las cifras de producción del acero crudo con el consumo aparente y la evolución de las exportaciones, se puede concluir que la producción se mantuvo relativamente estable, debido a que las exportaciones compensaron las fluctuaciones de la demanda interna. Ello, explica el

crecimiento ininterrumpido de las importaciones de mineral de hierro, a pesar de la recesión en la economía de Argentina. Por esta observación, es probable que gran parte del comercio bilateral no reaccione a las variaciones de precios y de demanda nacionales e internacionales, lo que hace de antemano improbable encontrar resultados concluyentes en cuanto a la incidencia de dichas variables en el total del intercambio bilateral.

## B. LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y EL COMERCIO BILATERAL, 1985-1990

Amén de la observación hecha al término de la última sección, es necesario destacar las dificultades derivadas de la insuficiencia de datos, en el intento de aislar los efectos de las políticas macroeconómicas de la incidencia de los demás factores. Como ya se señaló, es muy probable que las políticas sectoriales ejerzan una fuerte influencia en una gran porción del comercio bilateral. Debido a que la incidencia de las políticas macroeconómicas se desarrolla más bien a corto plazo, sería indispensable disponer de datos mensuales y trimestrales, que también permiten apreciar la estructura del comercio bilateral. Lamentablemente, no dispusimos de datos tan detallados. Estas circunstancias explican por qué los datos disponibles no permitieron llegar a resultados significativos, en cuanto a aplicar los métodos estadísticos convencionalmente utilizados –como, por ejemplo, el análisis de regresión o de correlación– en este tipo de estudio.

Los efectos macroeconómicos en el comercio se determinan por la combinación de las variaciones de precios y del nivel de la demanda provocadas por las políticas macroeconómicas, con sus efectos en el nivel y la estructura comercial, los que son sobre todo determinados por las elasticidades precio y elasticidades ingreso observadas. En cuanto a estas elasticidades, ha sido ampliamente demostrado (Goldstein y Khan, 1985; Bond, 1987a, Bond, 1987b) que las importaciones y exportaciones de los países latinoamericanos registran elasticidades precio reducidas y elasticidades ingreso considerablemente más elevadas, en comparación con las economías desarrolladas. De esta observación se pueden desprender dos hipótesis sobre la reacción del comercio de los países de la América Latina frente a variaciones de precios y de la actividad económica de sus socios en la región. Primero, los valores del comercio intrarregional deben cambiar mucho en función de variaciones de la actividad económica en los demás países. Segundo, las alteraciones de los precios de las importaciones y de las exportaciones no deben afectar de manera demasiado significativa los niveles de las respectivas actividades comerciales.

Esta sección se divide en dos partes: en la primera, se ilustran los efectos observables de las políticas macroeconómicas en el intercambi o comercialde los dos países seleccionados, a partir de 1985. Se mostrará que las variaciones de la demanda relativa de ambos países tuvieron un efecto considerable, mientras que los movimientos aislados del tipo de cambio no incidieron en forma significativa en las corrientes comerciales bilaterales.

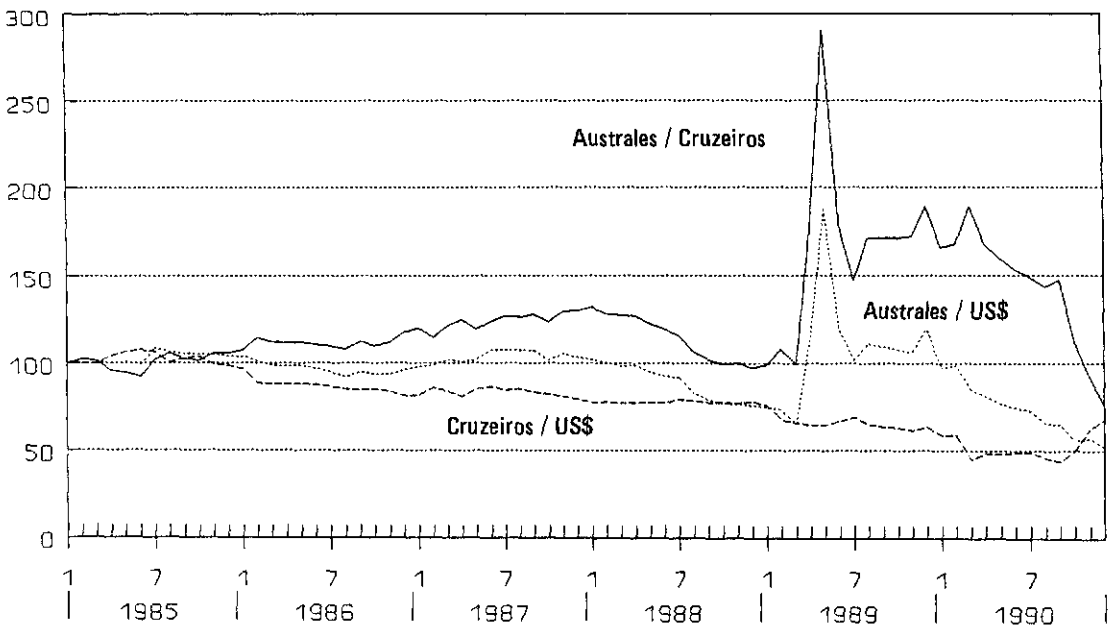
En relación con los efectos directamente observables, los gráficos siguientes muestran la evolución de los índices de algunas condicionantes de la competitividad de las exportaciones e importaciones en la relación bilateral entre Argentina y Brasil. Como punto inicial, se seleccionó el comienzo del año 1985, dado que los primeros pasos concretos hacia la integración entre los dos países se realizaron en dicho año, y considerando que la situación

de la competitividad relativa vigente en este año fue –por lo menos implícitamente– el punto de partida de los consiguientes acuerdos comerciales.

En el gráfico 5 se describe la evolución del tipo de cambio efectivo real entre Argentina, Brasil y el dólar, así como entre los dos países latinoamericanos, entre enero de 1985 y diciembre de 1990. El tipo de cambio real de Brasil comparado con el dólar mostró una tendencia hacia la baja, lo que significa una revaluación real de la moneda brasileña, que se ha profundizado a partir de 1988. Con un índice de 44.2, el tipo de cambio brasileño con el dólar alcanzó su valor más bajo en septiembre de 1990, llegando a una cifra de 68.1 en diciembre del mismo año. Hasta fines de 1987, el tipo de cambio real argentino frente al dólar mostró una tendencia de relativa estabilidad. Después de inclinarse hacia la baja durante 1988, se mantuvo, luego de una devaluación muy abrupta en mayo de 1989, fluctuando alrededor de un valor de su índice de 100. Durante todo el año 1990, se observó una tendencia hacia la baja, llegando en diciembre a un valor de 51.9, el más bajo de todo el período observado. [7]

Gráfico 5

**ARGENTINA-BRASIL: INDICES DE LOS TIPOS DE CAMBIO REALES, 1985-1990** [a]
*(1985 = 100)*




**Fuente:** Cuadro 2 del anexo del presente estudio.
[a] El incremento de los índices indica una devaluación.

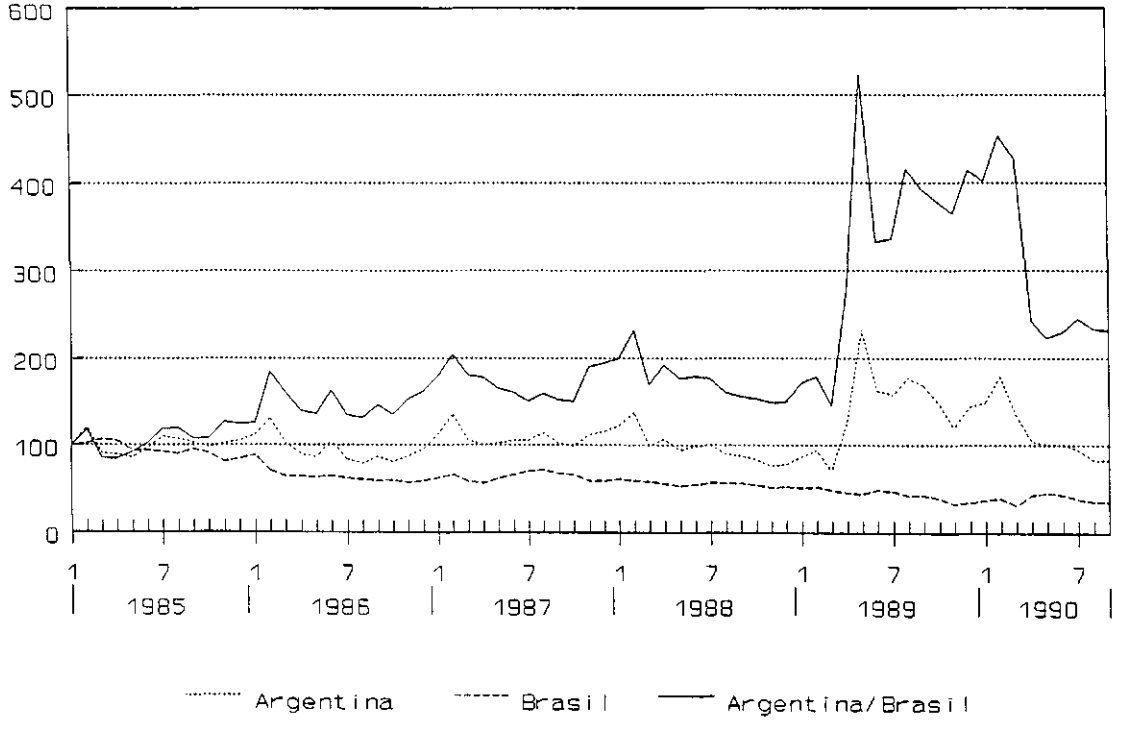
[7] Vale la pena mencionar que la evolución de los tipos de cambio real frente al dólar no tiene en cuenta la devaluación de dicha moneda en relación con las monedas europeas y la moneda de Japón entre 1985 y 1990, lo que contrarresta de cierta medida los efectos señalados.

La combinación de la tendencia estable del tipo de cambio brasileño a la baja con las evoluciones señaladas del tipo de cambio argentino ha provocado una variación más acentuada del tipo de cambio bilateral entre Argentina y Brasil, multiplicando las tendencias divergentes. Vale destacar la devaluación considerable registrada, entre 1988 y 1989, seguida por una revaluación creciente hacia fines de 1990.

El gráfico 6 muestra la evolución de los salarios reales en los sectores manufactureros de los dos países, multiplicados por la variación de los tipos de cambio real.[8] En comparación con la evolución de dicho indicador, los salarios reales brasileños, en términos nacionales, han aumentado constantemente durante todo el período, mientras que el costo de la mano de obra en la Argentina ha mostrado una cierta reducción, que se ha materializado en fuertes fluctuaciones a nivel nacional e internacional. La suma de estas dos tendencias ha aumentado considerablemente el costo relativo del factor trabajo entre Brasil y Argentina, amplificando la tendencia del tipo de cambio real bilateral. (Véase el gráfico 7.)

Gráfico 6

**ARGENTINA-BRASIL: INDICES DE LOS SALARIOS REALES, 1985 A1990**
*(1985 = 100)*

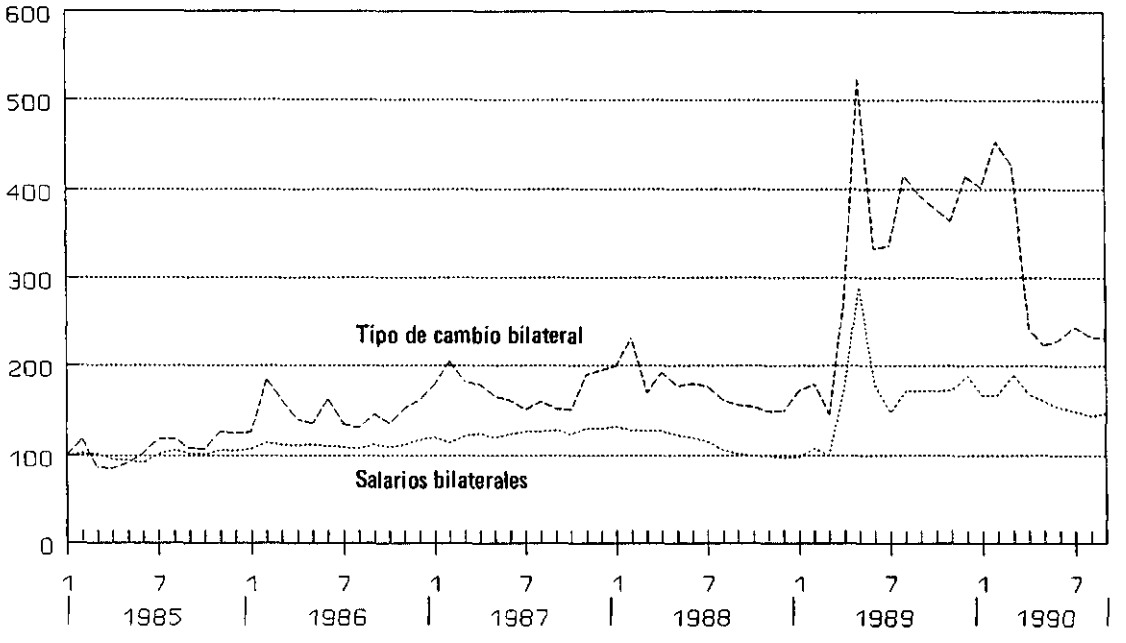



**Fuente:** Cuadro 2 del anexo del presente estudio.

[8] Para lograr la comparación de los indicadores del gráfico con los del gráfico anterior, el incremento de los índices señala una *reducción* de los salarios reales y viceversa.

Gráfico 7

**ARGENTINA-BRASIL: TIPO DE CAMBIO Y SALARIOS BILATERALES, 1985-1990**
*(1985 = 100)*




**Fuente:** Cuadro 2 del anexo del presente estudio.

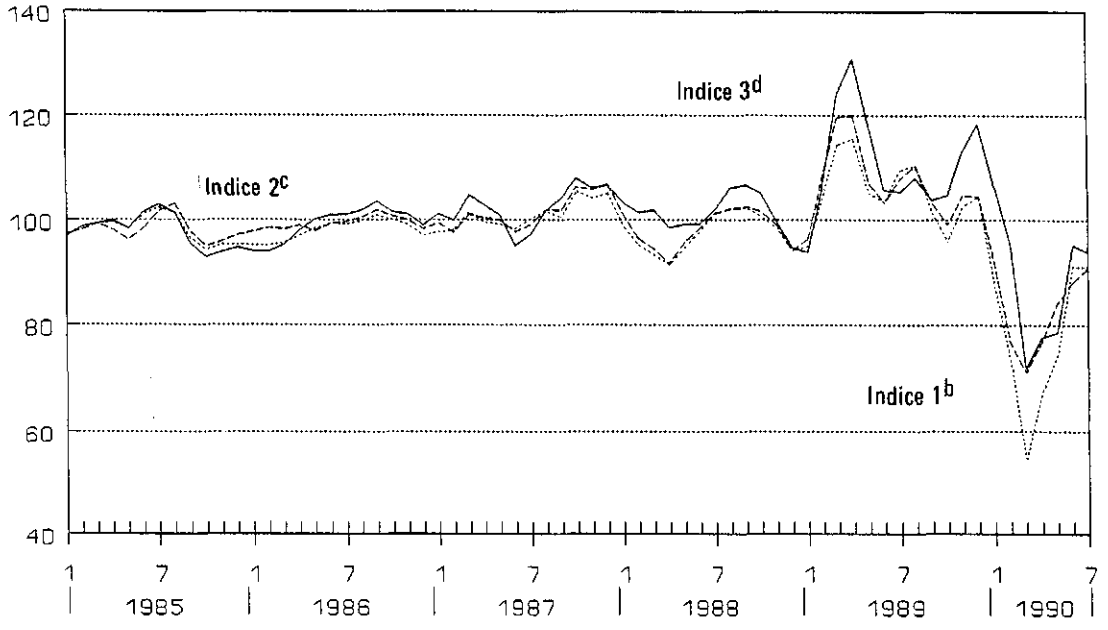
Como tercer indicador, se compararon los costos financieros reales en ambos países. [9] Para la evaluación de los costos de capital bilaterales, que se expone en el gráfico 8, era necesario tomar en cuenta las diferencias que surgen de los esquemas basados en medidas de promoción de las exportaciones en cada país. Mientras que Argentina no ofreció condiciones especiales para el financiamiento directo de sus exportaciones, [10] Brasil lo hizo en el período aquí contemplado, y en forma significativa (Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 1986; Baumamm y Braga, 1986; Ribeiro Ratto Jr., 1989), restituyendo recientemente las formas básicas de dicho esquema (*Gazeta mercantil*, 18 de febrero de 1991). Las exportaciones brasileñas se beneficiaron con tasas de interés basadas en las tasas vigentes en los mercados financieros internacionales, y son normalmente mucho más bajas que las tasas de interés internas. En comparación con los resultados anteriores, el gráfico revela fluctuaciones relativamente poco marcadas, pero en particular la evolución durante 1989 y 1990 apunta en la misma dirección que las conclusiones anteriores, dando, en 1989 a la Argentina una ventaja en relación con los costos de capital brasileños, que se convirtió en una desventaja durante 1990.

[9] Un análisis más detallado de la metodología, figura en las notas respectivas del cuadro 2 del anexo.

[10] Una descripción reciente del sistema argentino de promoción de exportaciones aparece en CEPAL, 1990.

Gráfico 8

**ARGENTINA-BRASIL: INDICE DE COSTOS FINANCIEROS BILATERALES[a], 1985 A 1990**
*(1985 = 100)*




**Fuente:** Cuadro 2 del anexo del presente estudio.

[a] Indices de comparación de los costos financieros relativos entre Argentina y Brasil, calculados como diferencia de las tasas de interés pasivas reales acumuladas por un período de tres meses. Un índice por sobre 100 indica una ventaja de los costos financieros relativos argentinos.

[b] Diferencia entre el promedio trimestral de la tasa de interés mensual real pasiva en Argentina, y una tasa de interés real internacional de 0.75% al mes, ponderada con el índice del tipo de cambio oficial real de Brasil con el dólar. La tasa de interés de 0.75% corresponde a una tasa de interés anual de 8% aproximadamente, garantizada por el sistema FINEX brasileño para las exportaciones.

[c] Diferencia entre el promedio trimestral de la tasa de interés mensual real pasiva en Argentina, y una tasa de interés real de 0.75% al mes vigente para las exportaciones brasileñas, ponderada con el tipo de cambio bilateral real entre Argentina y Brasil.

[d] Diferencia entre el promedio trimestral de la tasa de interés mensual real pasiva en Argentina, y la tasa de interés real mensual vigente en el día a día *overnight* brasileño, ponderada con el tipo de cambio bilateral real entre Argentina y Brasil.

Los datos del cuadro 7 permiten evaluar la actividad económica en ambos países, analizando la evolución del producto interno bruto. En Brasil, éste mostró cifras de crecimiento elevadas hasta el inicio de 1987, para luego registrar una tendencia recesiva, que fue interrumpida por una recuperación durante 1989.

Argentina retomó la senda de las tasas de crecimiento positivas a partir de 1986, en que alcanzó su punto máximo seguido por tasas de crecimiento cada vez más reducidas, hasta el segundo trimestre de 1988, en que el país entró en una fase de crecimiento negativo. El gráfico 9 permite apreciar la evolución relativa de la coyuntura de ambos países, mostrando también la diferencia porcentual entre la evolución del producto interno bruto en Brasil y Argentina. Durante todo el período considerado, el crecimiento relativo de Brasil siempre ha superado el crecimiento de la Argentina, con la única excepción de 1987.

Cuadro 7

**ARGENTINA Y BRASIL: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1985-1989**

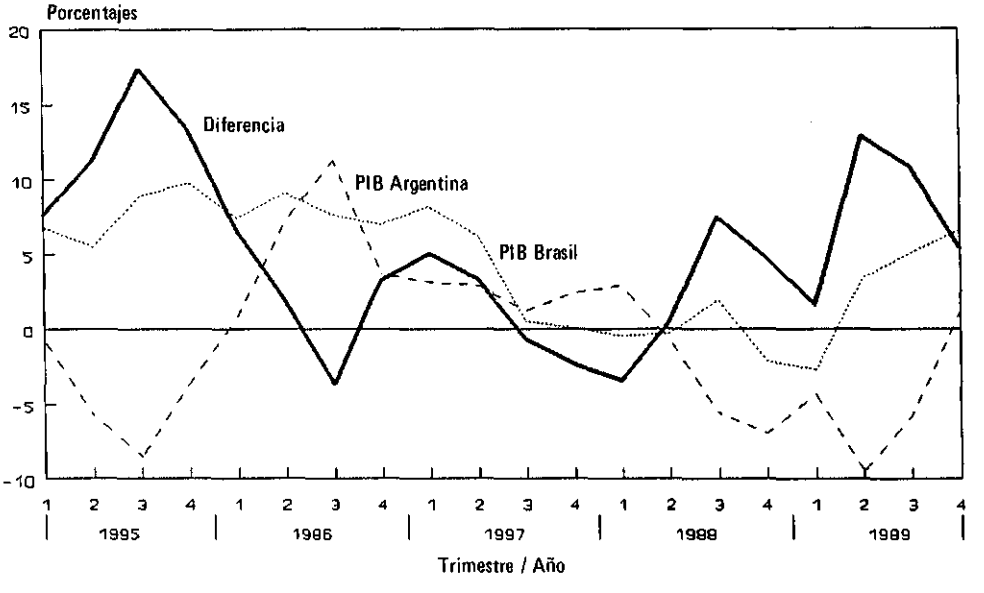
*(Variación porcentual del trimestre sobre año anterior)*

| Año | Trimestre | Brasil | Argentina |
|---|---|---|---|
| 1985 | I | 6.8 | -0.8 |
| | II | 5.5 | -5.7 |
| | III | 8.9 | -8.5 |
| | IV | 9.8 | -3.6 |
| 1986 | I | 7.4 | 0.8 |
| | II | 9.1 | 7.2 |
| | III | 7.6 | 11.3 |
| | IV | 7.0 | 3.7 |
| 1987 | I | 8.2 | 3.1 |
| | II | 6.2 | 2.9 |
| | III | 0.5 | 1.2 |
| | IV | 0.1 | 2.4 |
| 1988 | I | -0.5 | 2.9 |
| | II | -0.3 | -0.7 |
| | III | 1.9 | -5.6 |
| | IV | -2.1 | -6.9 |
| 1989 | I | -2.7 | -4.3 |
| | II | 3.4 | -9.5 |
| | III | 5.1 | -5.8 |
| | IV | 6.6 | 1.2 |

**Fuentes**: Brasil: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)
Argentina: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

Gráfico 9

**ARGENTINA-BRASIL: CRECIMIENTO ECONOMICO, 1985-1989**




**Fuente**: Brasil: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE); Argentina: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

En el cuadro 8, figuran las cifras trimestrales y anuales del comercio bilateral. Cabe analizar ahora si la evolución de los indicadores de competitividad bilateral y de crecimiento de las dos economías se refleja en los cambios de los valores comerciales. En comparación con el comportamiento del comercio en 1985, el año 1986 muestra un incremento de las exportaciones brasileñas hacia la Argentina (24.6%) y de las importaciones provenientes del socio comercial (57.2%). Si se comparan estas cifras con la evolución de la actividad económica, se puede apreciar que la última tuvo un impacto significativo con el comercio bilateral. Sin embargo, la estructura del comercio bilateral –como se ha observado en los cuadros 9 y 10–, muestra que los aumentos correspondientes se debieron a la evolución de sectores muy distintos. Mientras que el incremento de las importaciones brasileñas, de casi

Cuadro 8

**ARGENTINA Y BRASIL: COMERCIO BILATERAL TRIMESTRAL, 1985-1989**
*(Miles de dólares corrientes)*

| Año | Trimestre | Exportaciones brasileñas a Argentina | Importaciones brasileñas de Argentina | Saldo comercial |
|---|---|---|---|---|
| 1985 | I | 100 933 | 134 818 | (33 885) |
| | II | 146 934 | 103 372 | 43 562 |
| | III | 113 334 | 88 616 | 24 718 |
| | IV | 186 592 | 142 059 | 44 533 |
| | **Total** | **547 793** | **468 865** | **78 928** |
| 1986 | I | 141 521 | 173 495 | (31 974) |
| | II | 209 734 | 119 676 | 90 058 |
| | III | 208 079 | 168 826 | 39 253 |
| | IV | 123 050 | 274 991 | (151 941) |
| | **Total** | **682 384** | **736 988** | **(54 604)** |
| 1987 | I | 110 909 | 128 101 | (17 192) |
| | II | 147 409 | 143 838 | 3 571 |
| | III | 280 026 | 111 146 | 168 880 |
| | IV | 256 468 | 148 903 | 107 565 |
| | **Total** | **794 812** | **531 988** | **262 825** |
| 1988 | I | 205 207 | 141 097 | 64 110 |
| | II | 294 531 | 156 443 | 138 088 |
| | III | 278 677 | 176 361 | 102 316 |
| | IV | 200 970 | 233 203 | (32 233) |
| | **Total** | **979 385** | **707 104** | **272 281** |
| 1989 | I | 172 827 | 195 646 | (22 819) |
| | II | 197 284 | 232 840 | (35 556) |
| | III | 167 143 | 443 224 | (276 081) |
| | IV | 184 861 | 367 275 | (182 414) |
| | **Total** | **722 115** | **1 238 985** | **(516 870)** |

**Fuente**: Cartera de Comercio Exterior (CACEX), *Balança comercial,* varios números. A partir de marzo de 1990, la CACEX fue substituida por la Coordenadoría de intercâmbio comercial, del Departamento de Comercio Exterior (DECEX), del Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación.

Cuadro 9

**ARGENTINA: ESTRUCTURA DEL COMERCIO CON BRASIL, 1984-1989**

*(Miles de dólares corrientes)*

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. **Exportaciones hacia Brasil** | | | | | | |
| **Productos alimenticios** | **201 656** | **197 137** | **378 066** | **247 074** | **236 530** | **526 897** |
| Trigo | 107 323 | 105 811 | 76 863 | 96 176 | 88 081 | 158 366 |
| Legumbres | 17 638 | 21 691 | 54 142 | 37 092 | 39 493 | 58 085 |
| Manzanas | 26 095 | 24 771 | 35 099 | 32 059 | 23 492 | 28 199 |
| **Bebidas y tabaco** | **72** | **191** | **633** | **307** | **559** | **3 364** |
| **Mat. crudas no comestibles** | **40 571** | **11 979** | **16 952** | **22 533** | **29 860** | **28 336** |
| **Combustibles** | **20 440** | **63 474** | **23 380** | **84** | **4 109** | **19 344** |
| **Aceites y grasas** | **69 728** | **70 345** | **41 972** | **25 396** | **37 425** | **43 990** |
| **Productos químicos** | **37 449** | **38 345** | **47 253** | **64 153** | **112 533** | **129 452** |
| Prod.quím.orgánicos | 12 991 | 13 859 | 9 363 | 23 331 | 67 760 | 53 152 |
| Prod.quím.inorgánicos | 14 462 | 14 307 | 23 503 | 23 338 | 28 048 | |
| **Artículos manufacturados** | **68 061** | **54 179** | **106 184** | **79 414** | **51 864** | **175 481** |
| Cueros | 59 314 | 47 598 | 89 039 | 40 014 | 11 192 | 9 813 |
| **Maquinaria mat./transporte** | **31 612** | **50 079** | **65 695** | **84 629** | **111 239** | **159 203** |
| Maq.industrial | 5 128 | 5 100 | 9 718 | 16 577 | 17 350 | 33 313 |
| Máq. de oficina | 415 | 480 | 3 508 | 4 881 | 11 410 | 9 888 |
| Máq. eléctrica | 2 390 | 4 835 | 6 813 | 3 724 | 3 149 | 9 900 |
| Motores p. vehículos | 84 | 4 999 | 7 212 | 8 278 | 10 803 | 14 364 |
| Partes p. vehículos | 22 664 | 33 808 | 33 332 | 33 118 | 32 044 | 49 644 |
| **Art.manuf.diversos** | **8 563** | **10 524** | **17 718** | **15 646** | **23 698** | **38 096** |
| **Mercancías n.e.p.** | **58** | **38** | **216** | **95** | **144** | **267** |
| **Total** | **478 210** | **496 291** | **698 069** | **539 331** | **607 961** | **1 124 430** |
| 2. **Importaciones de Brasil** | | | | | | |
| **Productos alimenticios** | **106 008** | **76 083** | **109 346** | **89 287** | **66 943** | **45 884** |
| Café | 34 348 | 24 127 | 50 998 | 28 994 | 17 132 | 13 062 |
| **Bebidas y tabaco** | **44** | **84** | **1 085** | **1 527** | **1 934** | **2 769** |
| **Mat. crudas no comestibles** | **116 825** | **99 819** | **122 667** | **125 868** | **132 079** | **166 098** |
| Mineral de hierro | 66 260 | 70 290 | 86 675 | 87 094 | 92 954 | 132 806 |
| **Combustibles** | **11 186** | **18 119** | **867** | **31 135** | **51 051** | **2 218** |
| **Aceites y grasas** | **1 291** | **1 952** | **1 137** | **1 019** | **1 169** | **1 015** |
| **Productos químicos** | **195 432** | **137 583** | **168 822** | **181 030** | **220 971** | **191 816** |
| Prod.quím.orgánicos | 67 863 | 49 726 | 80 790 | 95 538 | 112 369 | 117 399 |
| Prod.quím.inorgánicos | 11 844 | 7 750 | 12 275 | 11 339 | 13 882 | |
| **Artículos manufacturados** | **216 928** | **113 396** | **109 665** | **145 516** | **270 125** | **140 147** |
| Hierro y acero | 137 844 | 60 770 | 34 475 | 63 650 | 186 445 | 80 903 |
| **Maquinaria mat./transporte** | **162 807** | **147 010** | **158 244** | **221 797** | **207 314** | **159 658** |
| Máq.industrial | 25 967 | 23 338 | 26 385 | 35 438 | 43 553 | 34 521 |
| Máq. de oficina | 19 399 | 17 684 | 10 718 | 11 363 | 12 288 | 10 199 |
| Máq. eléctrica | 38 865 | 29 074 | 36 302 | 32 629 | 34 200 | 26 743 |
| Motores p. vehículos | 8 898 | 8 858 | 14 642 | 16 650 | 20 152 | 14 327 |
| Partes p. vehículos | 41 822 | 36 902 | 44 235 | 63 291 | 56 481 | 41 949 |
| **Art.manuf.diversos** | **20 566** | **17 397** | **19 074** | **21 247** | **19 248** | **10 999** |
| **Mercancías n.e.p.** | **51** | **86** | **374** | **795** | **543** | **670** |
| **Total** | **831 138** | **611 529** | **691 281** | **819 221** | **971 377** | **721 274** |
| **Saldo comercial** | **(352 928)** | **(115 238)** | **6 788** | **(279 890)** | **(363 416)** | **403 156** |

**Fuentes**: Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSIS), e International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

Cuadro 10

**BRASIL: ESTRUCTURA DEL COMERCIO CON ARGENTINA, 1984-1988**

*(Miles de dólares corrientes)*

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. **Exportaciones hacia Argentina** | | | | | |
| **Productos alimenticios** | **105 476** | **75 338** | **81 940** | **72 436** | **45 514** |
| Café | 31 801 | 24 202 | 73 119 | 59 367 | 27 127 |
| **Bebidas y tabaco** | **40** | **97** | **499** | **2 260** | **2 260** |
| **Mat. crudas no comestibles** | **99 903** | **81 031** | **125 925** | **104 257** | **118 984** |
| Mineral de hierro | 50 269 | 55 487 | 72 690 | 75 101 | 74 981 |
| **Combustibles** | **17 146** | **16 661** | **2 440** | **23 174** | **38 099** |
| **Aceites y grasas** | **1 533** | **1 500** | **1 316** | **856** | **1 375** |
| **Productos químicos** | **211 573** | **128 288** | **103 961** | **144 053** | **162 657** |
| Prod.quím.orgánicos | 88 003 | 54 917 | 49 020 | 78 333 | 76 604 |
| Prod.quím.inorgánicos | 12 888 | 6 620 | 5 190 | 7 797 | 7 140 |
| **Artículos manufacturados** | **222 440** | **83 276** | **64 056** | **95 468** | **216 356** |
| Hierro y acero | 144 215 | 38 451 | 27 413 | 68 541 | 178 376 |
| **Maquinaria mat./transporte** | **172 449** | **142 360** | **115 452** | **153 452** | **159 300** |
| Máq.industrial | 27 650 | 25 002 | 16 349 | 17 873 | 23 248 |
| Máq. de oficina | 20 906 | 17 764 | 9 552 | 9 574 | 9 036 |
| Máq. eléctrica | 31 410 | 18 809 | 19 567 | 19 744 | 15 448 |
| Motores p. vehículos | 8 416 | 7 889 | 2 242 | 2 705 | 5 278 |
| Partes p. vehículos | 33 919 | 28 227 | 6 909 | 10 625 | 13 771 |
| **Art.manuf.diversos** | **22 513** | **19 665** | **11 053** | **15 665** | **10 735** |
| **Mercancías n.e.p.** | **24** | **17** | **80** | **173** | **349** |
| **Total** | **853 097** | **548 233** | **506 722** | **611 794** | **754 757** |
| 2. **Importaciones de Argentina** | | | | | |
| **Productos alimenticios** | **231 024** | **208 745** | **418 945** | **295 979** | **343 005** |
| Trigo | 116 641 | 118 495 | 96 881 | 113 113 | 110 335 |
| Legumbres | 20 498 | 22 224 | 62 120 | 38 624 | 54 419 |
| Manzanas | 28 035 | 25 147 | 38 120 | 43 399 | 37 517 |
| **Bebidas y tabaco** | **72** | **178** | **424** | **366** | **366** |
| **Mat. crudas no comestibles** | **37 425** | **19 226** | **20 181** | **24 309** | **36 895** |
| **Combustibles** | **20 383** | **54 039** | **58 082** | **7 937** | **12 117** |
| **Aceites y grasas** | **78 302** | **66 177** | **56 022** | **26 963** | **48 147** |
| **Productos químicos** | **41 035** | **38 748** | **43 134** | **65 129** | **115 517** |
| Prod.quím.orgánicos | 14 296 | 13 638 | 10 871 | 26 311 | 74 007 |
| Prod.quím.inorgánicos | 15 989 | 14 667 | 17 549 | 19 550 | 23 977 |
| **Artículos manufacturados** | **85 283** | **47 314** | **103 650** | **76 049** | **44 286** |
| Cueros | 76 769 | 40 580 | 87 466 | 41 937 | 13 424 |
| **Maquinaria mat./transporte** | **35 766** | **47 568** | **64 890** | **90 739** | **113 689** |
| Máq.industrial | 5 148 | 4 835 | 11 526 | 18 134 | 19 516 |
| Máq. de oficina | 406 | 565 | 3 353 | 5 097 | 12 582 |
| Máq. eléctrica | 2 533 | 4 745 | 6 738 | 4 228 | 3 523 |
| Motores p. vehículos | 51 | 4 959 | 8 000 | 8 272 | 12 528 |
| Partes p. vehículos | 26 479 | 31 783 | 34 295 | 36 700 | 35 092 |
| **Art.manuf.diversos** | **9 325** | **11 112** | **16 995** | **18 219** | **24 326** |
| **Mercancías n.e.p.** | . | . | . | . | **18** |
| **Total** | **538 615** | **493 107** | **782 323** | **605 690** | **738 645** |
| **Saldo comercial** | **314 482** | **55 126** | **(275 601)** | **6 104** | **16 112** |

**Fuentes**: Sistema de Información de las Naciones Unidas (UNISIS), e International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

290 millones de dólares, se atribuyó sobre todo al aumento de los productos alimenticios importados (210 millones) y a la importación de cueros (47 millones), el crecimiento de las importaciones argentinas –80 millones de dólares– se anotó en tales rubros como productos químicos (31 millones), mineral de hierro (16 millones), y café (25 millones). Vale la pena señalar, que este último incremento se derivó sobre todo del hecho de que los precios del café casi se doblaron durante ese año. Por lo tanto, el incremento de la demanda brasileña se materializó casi completamente en bienes de consumo, mientras que el aumento de las importaciones argentinas se basó en insumos para la producción industrial.

En 1987, se anotó una reducción significativa de las importaciones brasileñas en el segundo trimestre, período que se caracterizó por una desaceleración de la actividad económica en el Brasil. El incremento de 16.5% de las importaciones argentinas puede ser considerado como resultado del crecimiento todavía positivo de dicho país.

Sin embargo, el aumento de los valores del comercio bilateral en 1988 –crecimiento de 23.2% de las importaciones argentinas y 32.9% de las brasileñas–, no puede atribuirse a la dinámica del crecimiento de ambos países, toda vez que los dos pasaron por un período recesivo. Como se desprende del cuadro 9, el aumento de las importaciones argentinas se basó en el incremento de tres sectores. Las importaciones de combustibles aumentaron en 50 millones de dólares, de un nivel insignificante en 1986; las importaciones de productos de hierro y acero se incrementaron en 123 millones de dólares, y las importaciones de productos químicos se elevaron en casi 23 millones de dólares. Por el lado de las importaciones brasileñas, fueron también las importaciones de productos químicos (que aumentaron más de 50 millones de dólares) y las importaciones de productos alimenticios (más de 47 millones de dólares) las que determinaron el incremento.

No obstante, en 1989, la divergencia entre las tasas de crecimiento –positivo en Brasil y marcadamente negativo en Argentina–, conjuntamente con la devaluación abrupta de la moneda argentina, tuvieron sin lugar a duda un impacto significativo en la evolución verdaderamente espectacular del comercio bilateral. Las importaciones brasileñas crecieron en 75.2%, mientras que las importaciones argentinas cayeron en 26.3%, lo que dio lugar a un superávit comercial a favor de Argentina del orden de 517 millones de dólares.

En conclusión, parece que la dinámica del crecimiento de la actividad económica en ambos países tuvo un efecto más significativo en los valores del comercio bilateral que la evolución del tipo de cambio y de los otros indicadores de la competitividad bilateral. En el caso de estos últimos, se observó un efecto marcado solamente en períodos de variaciones del tipo de cambio muy acentuadas.

En cuanto al impacto de estas variaciones de los niveles de demanda y oferta, vale la pena traer a colación la tesis de que la combinación señalada de variaciones de la demanda de importaciones y de la oferta de exportaciones con una situación de oferta y demanda inelásticas –condiciones que supuestamente existen en el caso del comercio bilateral entre Argentina y Brasil–, puede inducir grandes variaciones del bienestar nacional derivadas del comercio bilateral, como se ilustra en los gráficos siguientes. En el gráfico 10 se describen las pérdidas, en términos del bienestar, que provienen de una reducción de la oferta de un determinado producto de $S_0$ a $S_1$. En el caso de una curva de demanda relativamente elástica ($D_0$), las pérdidas en términos de bienestar se reducen al área A, mientras que dichas pérdidas se incrementan por el área B, si la curva de la demanda es menos elástica ($D_1$).

La misma conclusión se desprende del gráfico 11, para la reducción de la demanda de $D_0$ a $D_1$ ante curvas de oferta diferentes. La pérdida del bienestar está determinada por el

Gráfico 10

**REDUCCION DE LA OFERTA**

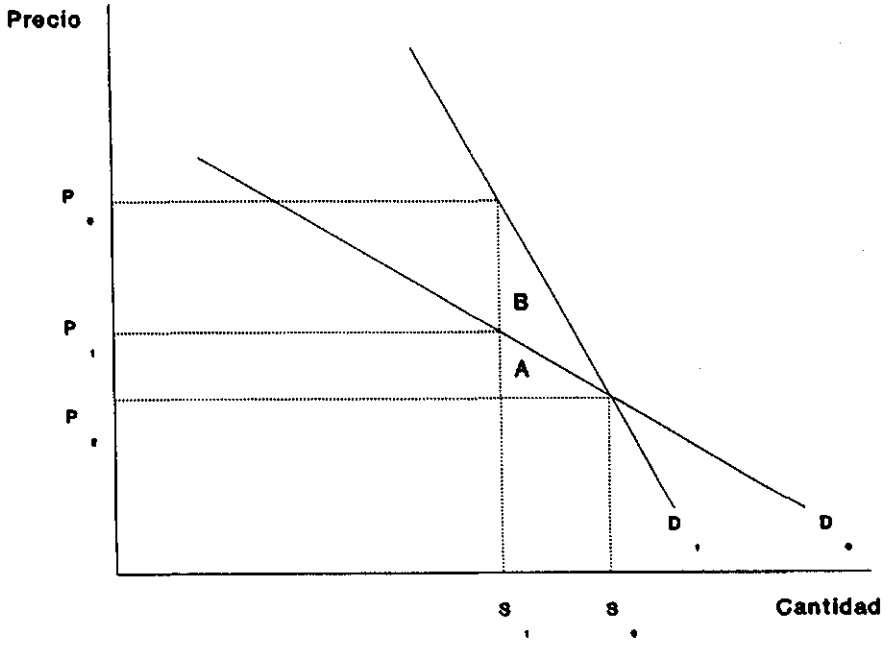
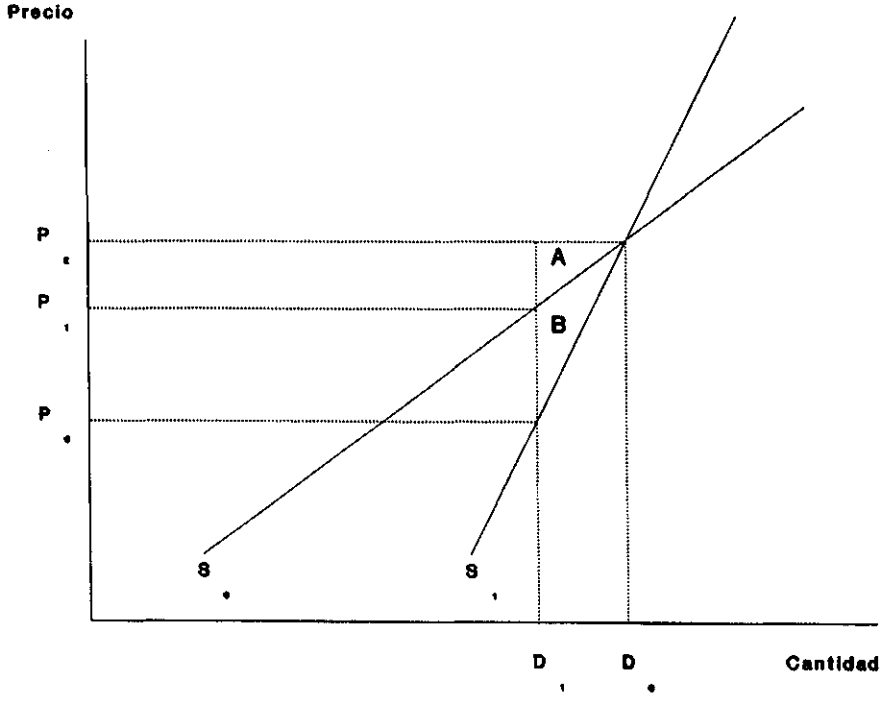



Gráfico 11

**REDUCCION DE LA DEMANDA**



área A para la curva de oferta más elástica ($S_0$), mientras que dicha pérdida se ve aumentada por el área B, en el caso de la curva de oferta menos elástica ($S_1$).

Estos resultados teóricos significan que los efectos negativos de las variaciones de la oferta y demanda que se han anotado en el comercio bilateral entre Argentina y Brasil no terminan en los efectos señalados sobre las corrientes comerciales, sino que señalan una pérdida sustancial del bienestar derivada de dicho comercio.

## C. LOS POSIBLES EFECTOS EN UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO

Como algo sorprendente, las variaciones del tipo de cambio no tuvieron una incidencia demasiado perceptible en el comercio bilateral, durante el período estudiado en la sección anterior. Por un lado, esto se puede atribuir al bajo nivel de las elasticidades-precio. Por otro lado, cabe intuir que hubo una variedad de otros factores, sobre todo medidas no arancelarias, que afectaron de manera significativa la formación de los precios relativos. Por ello, se puede esperar que los movimientos cambiarios tengan un efecto más perceptible cuando estas medidas dejen de existir. Debido a la voluntad de establecer una verdadera zona de libre comercio entre ambos países en menos de cuatro años, vale la pena discutir los efectos cambiarios más importantes que, en un futuro no lejano, pudieran tener una repercusión importante en el comercio entre ambos países. Según lo sugieren los estudios teóricos y empíricos sobre el tema, conviene distinguir los efectos a corto y mediano/largo plazo:

a) *La volatilidad cambiaria* –es decir, las oscilaciones a corto plazo– producen incertidumbre en cuanto a las ganancias reales, en términos de las monedas nacionales, provenientes de las actividades comerciales internacionales. Este "riesgo cambiario" debe reflejarse en una prima de riesgo, que los respectivos agentes puedan sumar a sus precios de venta. El encarecimiento relativo de las actividades comerciales internacionales debe constituir, a mediano y largo plazo, un sesgo antiexportador y antiimportador y reducir el volumen del comercio internacional.

Con respecto a los países industrializados, los estudios empíricos señalan una incidencia claramente negativa de las variaciones cambiarias en el comercio internacional (De Grauwe, 1988). En los países en desarrollo, los escasos estudios empíricos muestran resultados ambiguos. En una investigación reciente (Caballero y Corbo, 1989), sobre diversos países de la región se ha observado una incidencia fuertemente negativa. Se señala que un aumento de la inestabilidad cambiaria de 5% reduciría las exportaciones en alrededor de 2.5% en el caso de Colombia, 5% en el caso del Perú, y cerca de 10% en el caso de Chile. Esto implica que una reducción de la volatilidad cambiaria permitiría revaluar las respectivas monedas nacionales, sin efectos negativos en el saldo de la cuenta corriente. En otro estudio (Paredes, 1989) sobre la reacción de las exportaciones de manufacturas a las variaciones cambiarias, se confirma la relación negativa en los casos de Chile y Perú, pero no se señalan valores significativos para el caso del Brasil.

Es evidente que hay por lo menos tres factores que pueden reducir significativamente el efecto de la volatilidad cambiaria sobre la actividad comercial internacional. En cuanto a las exportaciones, el Estado asume en muchos casos el riesgo cambiario por medio de su

sistema de promoción de exportaciones. Como se ha señalado anteriormente, el esquema brasileño vigente, que consiste en el financiamiento directo de sus exportaciones, absorbe una gran proporción de este riesgo cambiario.

Por el lado de las importaciones, los agentes privados pueden recurrir a la adquisición de opciones de divisas para cubrir el riesgo cambiario, y asimismo reducir dicho riesgo a niveles razonables.

Además, el ambiente de las economías con altas tasas de inflación también genera incertidumbre en cuanto a las ganancias internas reales, y ello puede reducir la importancia relativa del riesgo cambiario señalado. En este sentido, el conjunto de las medidas previstas en los esquemas de promoción de exportaciones puede favorecer dicha actividad.

b) La *falta de alineación* cambiaria (Williamson, 1983), que se refiere a variaciones de las paridades a mediano plazo, se basa en la idea de que los tipos de cambio reales deben reflejar la evolución de los elementos condicionantes fundamentales de las actividades económicas relativas entre los países. Una desviación del tipo de cambio observado respecto del tipo de cambio fundamental debería causar la reasignación de recursos entre los sectores de producción de bienes transables y no transables. En los países que muestran un tipo de cambio subvaluado, se deberían anotar inversiones en los sectores exportadores, mientras que en los países con tipos de cambio sobrevaluados, se deberían observar inversiones en los sectores que producen bienes no transables. Como se supone que todas las políticas económicas que ignoran los condicionantes fundamentales se vuelven finalmente insostenibles, el regreso al tipo de cambio fundamental haría obsoletas las inversiones realizadas anteriormente, provocando inversiones adicionales para volver a la estructura económica inicial. Es evidente que esta importante idea hace indispensable que se conozcan los tipos de cambio correctos para determinar si los tipos de cambio observados están subvaluados o sobrevaluados.

Como se ha demostrado en el gráfico 5, el tipo de cambio bilateral registró dos desviaciones prolongadas entre 1985 y 1990. Se aumentó gradualmente en favor de Argentina, entre 1985 y fines de 1988, para repetir este movimiento de forma muy brusca, entre comienzos de 1989 y fines de 1990, cuando el índice volvió a un valor de alrededor de 100.

Por los efectos señalados sobre la competitividad y en particular las inversiones, estas variaciones cambiarias, conjuntamente con la cuestión del tipo de cambio correcto, son de gran relevancia en el contexto de una futura zona de libre comercio entre ambos países, que también incluye significativas inversiones bilaterales.

c) Finalmente, el argumento de *histéresis cambiaria* vincula los dos fenómenos antes discutidos (Krugman, 1988). Indica que existe un círculo vicioso entre la inestabilidad cambiaria y la reasignación de recursos entre los sectores de bienes transables y no transables. La inestabilidad cambiaria reduce la sensibilidad de las inversiones a modificaciones del tipo de cambio a mediano plazo, lo que a su vez, hace necesario provocar movimientos más acentuados del tipo de cambio, para inducir las inversiones deseadas. Esto, a su vez, aumenta la inestabilidad cambiaria y reduce nuevamente la voluntad de invertir en el sector de las exportaciones.

De todas estas consideraciones, se puede concluir que los efectos no directamente observables de las políticas macroeconómicas nacionales sobre el comercio, así como los beneficios nacionales derivados de dichas relaciones comerciales, pueden tener una

influencia considerable en los esfuerzos por avanzar rápidamente hacia una zona de libre comercio, con una participación significativa de los agentes privados y la realización de inversiones bilaterales de escala importante. En este contexto, es particularmente decisivo buscar maneras de determinar el nivel adecuado del tipo de cambio bilateral inicial, que será la base para el desarrollo de dichas actividades, como asimismo, resolver el problema de las desviaciones significativas de este nivel.

## V. A MODO DE CONCLUSION

El examen de la influencia de las políticas macroeconómicas en el comercio bilateral entre Argentina y Brasil ha demostrado que durante el período 1985-1990 –que se puede llamar la fase de integración parcial–, estas políticas incidieron en dicho intercambio, sobre todo, por medio de sus efectos en el nivel de la actividad económica, mientras que la repercusión de las variaciones del tipo de cambio bilateral parece haber sido limitada. Al lado del posible impacto de las medidas arancelarias y no arancelarias en la formación de los precios de los bienes importados, el grado limitado de la reacción de las exportaciones, probablemente se atribuye a los esquemas de promoción de exportaciones en ambos países, porque éstos tienden a reducir el riesgo de las ganancias reales que provienen de las actividades exportadoras, en comparación con el riesgo de las ganancias en los mercados internos, también marcados por un alto grado de incertidumbre.

En este sentido, se espera que el impacto del tipo de cambio aumente a medida que se avance hacia una zona de libre comercio, caracterizada por el derrumbe de las medidas arancelarias y no arancelarias y, probablemente, de ciertos elementos de los esquemas de promoción de las exportaciones, así como por una participación más acentuada de los agentes privados y la realización de inversiones bilaterales. Por este motivo, sería indispensable, previamente, buscar soluciones a los problemas relativos al nivel adecuado del tipo de cambio bilateral y a los mecanismos para mantenerlo estable.

Por lo tanto, la necesidad de una cooperación macroeconómica entre los dos países existe claramente y se hará más imperiosa a medida que avance decididamente la integración global. Sin embargo, los respectivos esfuerzos han de enfrentar una serie de obstáculos graves. Como problema más trascendente en la actual situación macroeconómica de ambos países, se destaca la falta de control que se tiene sobre los instrumentos macroeconómicos, debido a la tendencia de los agentes privados a crear mecanismos de defensa contra los efectos cada vez más severos de las medidas macroeconómicas. En este sentido, la falta de credibilidad, que entorpece la eficacia de las políticas macroeconómicas nacionales, significa también que uno de los requisitos esenciales en cualquier forma de cooperación no está satisfecho.

No obstante, cabe señalar que se observa una cierta congruencia de los dos países con respecto al diagnóstico y a la cura de las causas de la inestabilidad macroeconómica. Existe acuerdo en que en los desequilibrios de las finanzas públicas está el motivo principal de los trastornos que afectan a toda la economía, y de ello se deduce de inmediato cuál sería actualmente la forma de cooperación macroeconómica adecuada. Por lo ya señalado, se descartan todas las formas que suponen una colaboración intensa, como por ejemplo, una

verdadera coordinación de las acciones discrecionales a corto plazo. En cuanto a la armonización de las reglas que determinan el desempeño de las políticas macroeconómicas, faltaría, en primer lugar, analizar en profundidad las reglas nacionales existentes, para luego discutir un posible enfoque para examinar esta materia.

En consecuencia, solamente parece factible buscar una cierta congruencia en torno a los objetivos de las políticas macroeconómicas nacionales, a fin de producir, a mediano plazo, una cierta convergencia en la evolución de los indicadores macroeconómicos claves. Así, estaría resuelta automáticamente gran parte de las tareas relativas a la estabilización de los precios relativos bilaterales. Debería generarse un intercambio permanente de informaciones y opiniones, como parte integral de estos esfuerzos. De todas maneras, cualquier intento de cooperación macroeconómica presupone que ambos países pongan sus propias casas en orden.

Al lado de estos considerables obstáculos, que los dos países tendrían que enfrentar en un esfuerzo hacia una verdadera cooperación macroeconómica, surge la interrogante, tal vez más preocupante, de si la voluntad política para llevar a la práctica dicha colaboración –que sin lugar a dudas existe actualmente– podría mantenerse en el futuro. Debido a la importancia limitada del comercio bilateral, las políticas macroeconómicas no coordinadas tienen un efecto mínimo en la otra economía. En esta circunstancia, claramente no hay una presión permanente para buscar formas de armonización de las políticas macroeconómicas, producida por los efectos palpables de la no cooperación. Por ello, existe el peligro de que se cree un círculo vicioso entre los efectos negativos de las políticas macroeconómicas y la ampliación del grado de interdependencia, lo que podría dar como resultado que no se diera la debida importancia a la cooperación macroeconómica.

# ANEXO

Cuadro 1

**CEE, ALADI, ASEAN: COMERCIO INTRARREGIONAL Y EXTRARREGIONAL [a]**

*(Como porcentaje del PIB)*

| | Comercio | | Comercio | | Comercio | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Intra CEE | Extra CEE | Intra ALADI | Extra ALADI | Intra ASEAN | Extra ASEAN |
| 1960 | 12.7 | 19.6 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1961 | 13.2 | 18.5 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1962 | 13.6 | 17.4 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1963 | 14.3 | 17.1 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1964 | 14.9 | 17.2 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1965 | 15.2 | 17.1 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1966 | 15.5 | 17.0 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1967 | 15.3 | 16.6 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1968 | 16.1 | 16.7 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1969 | 17.7 | 16.9 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1970 | 18.4 | 17.1 | 3.2 | 27.3 | 7.7 | 55.2 |
| 1971 | 18.6 | 16.5 | 3.5 | 27.6 | 7.7 | 57.4 |
| 1972 | 19.0 | 15.7 | 3.5 | 27.7 | 7.2 | 59.7 |
| 1973 | 20.7 | 17.0 | 3.3 | 26.9 | 7.7 | 63.3 |
| 1974 | 23.3 | 22.4 | 3.5 | 26.7 | 7.6 | 67.7 |
| 1975 | 21.0 | 20.2 | 3.3 | 24.6 | 7.6 | 62.4 |
| 1976 | 23.1 | 21.5 | 3.5 | 24.1 | 11.4 | 61.8 |
| 1977 | 23.3 | 21.4 | 3.8 | 24.0 | 11.7 | 62.7 |
| 1978 | 23.0 | 20.2 | 3.5 | 24.7 | 11.8 | 64.0 |
| 1979 | 24.6 | 20.8 | 4.0 | 25.2 | 13.7 | 67.0 |
| 1980 | 24.5 | 22.2 | 4.0 | 26.6 | 14.6 | 69.2 |
| 1981 | 24.4 | 23.6 | 4.4 | 27.8 | 14.3 | 66.8 |
| 1982 | 25.0 | 22.9 | 4.0 | 25.4 | 18.3 | 63.8 |
| 1983 | 25.4 | 22.3 | 3.2 | 25.0 | 19.7 | 64.8 |
| 1984 | 27.0 | 23.9 | 3.4 | 25.8 | 16.7 | 66.9 |
| 1985 | 28.0 | 23.5 | 3.0 | 25.5 | 15.0 | 64.9 |
| 1986 | 26.0 | 19.2 | 3.4 | 25.0 | 15.2 | 72.3 |
| 1987 | 26.2 | 18.2 | 3.5 | 25.8 | 16.1 | 76.8 |
| 1988 | 26.8 | 18.6 | 3.9 | 27.9 | 17.1 | 83.2 |
| 1989 | 28.6 | 19.6 | 4.0 | 28.2 | 17.9 | 106.1 |
| 1990 | 28.8 | 19.2 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |

**Fuente**: Cifras de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSO).

[a] Exportaciones e importaciones de bienes y servicios, en dólares corrientes, sobre el PIB en dólares corrientes. Para el cálculo de las cifras intrarregionales de la ALADI y de la ASEAN, no se tuvieron datos disponibles sobre el comercio de servicios. En estos casos, se atribuyó un porcentaje proporcional del comercio de servicios totales, al comercio intrarregional.

Cuadro 2

**ARGENTINA-BRASIL: EVOLUCION DE ALGUNOS INDICES MACROECONOMICOS CLAVES - 1985 A 1990**

*(Enero de 1985 = 100)*

| Año | Mes | Tipo de cambio[a] | | | Salarios reales[b] | | | Costo financiero[c] | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Argentina con US$ | Brasil con US$ | Argentina con Brasil | Argentina con US$ | Brasil con US$ | Argentina con Brasil | Indice 1[d] | Indice 2[e] | Indice 3[f] |
| 1985 | 1 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 97.4 | 97.4 | 96.9 |
| | 2 | 102.2 | 99.8 | 102.4 | 121.0 | 102.4 | 118.1 | 98.1 | 98.1 | 98.7 |
| | 3 | 100.9 | 99.6 | 101.3 | 91.1 | 106.4 | 85.6 | 99.2 | 99.3 | 99.3 |
| | 4 | 99.5 | 104.2 | 95.5 | 89.3 | 105.3 | 84.8 | 99.5 | 98.1 | 99.8 |
| | 5 | 100.7 | 106.6 | 94.4 | 86.2 | 93.8 | 91.9 | 98.3 | 96.1 | 98.3 |
| | 6 | 98.9 | 107.6 | 91.9 | 96.7 | 94.3 | 102.5 | 101.1 | 98.5 | 101.6 |
| | 7 | 108.6 | 106.3 | 102.1 | 109.6 | 92.4 | 118.7 | 102.4 | 101.7 | 103.0 |
| | 8 | 106.4 | 100.4 | 106.0 | 107.5 | 89.9 | 119.5 | 101.3 | 103.1 | 101.4 |
| | 9 | 105.3 | 102.8 | 102.4 | 103.4 | 95.6 | 108.1 | 96.4 | 97.6 | 95.4 |
| | 10 | 105.1 | 103.9 | 101.2 | 97.6 | 90.7 | 107.7 | 94.1 | 94.8 | 92.7 |
| | 11 | 105.0 | 99.3 | 105.8 | 102.3 | 80.8 | 126.7 | 95.2 | 95.8 | 93.8 |
| | 12 | 104.2 | 98.6 | 105.7 | 104.8 | 84.3 | 124.3 | 95.2 | 97.1 | 94.6 |
| 1986 | 1 | 103.7 | 96.5 | 107.4 | 111.8 | 88.7 | 126.0 | 95.1 | 97.7 | 93.9 |
| | 2 | 101.5 | 88.6 | 114.6 | 130.5 | 70.8 | 184.3 | 95.1 | 98.4 | 93.9 |
| | 3 | 98.7 | 88.1 | 112.0 | 103.0 | 64.1 | 160.7 | 95.5 | 98.2 | 95.3 |
| | 4 | 98.1 | 88.0 | 111.5 | 89.3 | 63.9 | 139.7 | 97.0 | 98.9 | 98.0 |
| | 5 | 98.6 | 88.1 | 111.9 | 86.4 | 63.6 | 135.8 | 98.3 | 97.9 | 100.1 |
| | 6 | 96.8 | 87.5 | 110.6 | 104.7 | 64.4 | 162.5 | 99.2 | 99.3 | 100.9 |
| | 7 | 94.8 | 86.5 | 109.5 | 83.6 | 62.2 | 134.5 | 99.1 | 99.6 | 101.0 |
| | 8 | 92.2 | 85.4 | 108.0 | 79.4 | 60.6 | 131.0 | 99.7 | 100.5 | 101.8 |
| | 9 | 94.9 | 84.6 | 112.2 | 86.9 | 59.5 | 146.2 | 100.9 | 101.9 | 103.5 |
| | 10 | 93.5 | 85.1 | 109.9 | 80.8 | 59.6 | 135.6 | 100.0 | 100.6 | 101.5 |
| | 11 | 93.9 | 83.8 | 112.1 | 87.5 | 57.5 | 152.2 | 99.0 | 99.8 | 101.0 |
| | 12 | 96.0 | 81.6 | 117.7 | 95.7 | 59.1 | 161.9 | 97.0 | 98.3 | 99.0 |
| 1987 | 1 | 98.0 | 81.6 | 120.1 | 112.4 | 62.8 | 179.0 | 97.6 | 99.3 | 101.1 |
| | 2 | 98.5 | 85.9 | 114.6 | 135.7 | 66.3 | 204.6 | 98.0 | 97.5 | 99.9 |
| | 3 | 101.9 | 83.8 | 121.7 | 105.5 | 58.4 | 180.5 | 101.5 | 101.0 | 104.7 |
| | 4 | 100.7 | 80.7 | 124.8 | 100.1 | 56.3 | 177.9 | 99.6 | 100.3 | 102.9 |
| | 5 | 101.9 | 85.2 | 119.6 | 102.2 | 61.9 | 165.2 | 99.2 | 100.0 | 100.9 |
| | 6 | 107.6 | 86.7 | 124.1 | 106.0 | 66.1 | 160.5 | 98.2 | 97.7 | 95.0 |
| | 7 | 107.4 | 84.6 | 126.9 | 105.9 | 70.4 | 150.4 | 100.1 | 99.1 | 97.2 |
| | 8 | 107.7 | 85.1 | 126.5 | 114.0 | 71.6 | 159.3 | 101.6 | 102.0 | 101.8 |
| | 9 | 107.1 | 83.6 | 128.2 | 102.6 | 67.8 | 151.4 | 100.4 | 101.8 | 104.1 |
| | 10 | 101.6 | 82.2 | 123.6 | 99.6 | 66.2 | 150.6 | 105.3 | 106.3 | 108.0 |
| | 11 | 105.4 | 81.1 | 129.9 | 112.2 | 59.1 | 189.9 | 104.1 | 105.8 | 106.1 |
| | 12 | 103.5 | 79.5 | 130.2 | 115.7 | 59.5 | 194.5 | 105.1 | 106.8 | 106.7 |

Cuadro 2 (cont.)

| Año | Mes | Tipo de cambio[a] | | | Salarios reales[b] | | | Costo financiero[c] | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Argentina con US$ | Brasil con US$ | Argentina con Brasil | Argentina con US$ | Brasil con US$ | Argentina con Brasil | Indice 1[d] | Indice 2[e] | Indice 3[f] |
| 1988 | 1 | 102.2 | 77.3 | 132.1 | 122.4 | 61.2 | 199.9 | 98.9 | 101.1 | 103.3 |
| | 2 | 100.2 | 78.1 | 128.3 | 137.1 | 59.1 | 231.8 | 95.1 | 96.4 | 101.4 |
| | 3 | 98.2 | 77.0 | 127.4 | 99.1 | 58.6 | 169.2 | 93.2 | 94.4 | 101.9 |
| | 4 | 98.5 | 77.5 | 127.1 | 107.5 | 56.0 | 191.9 | 91.4 | 91.6 | 98.4 |
| | 5 | 94.7 | 77.3 | 122.6 | 94.2 | 53.3 | 176.6 | 94.7 | 95.7 | 99.1 |
| | 6 | 92.5 | 77.4 | 119.5 | 98.7 | 55.1 | 179.1 | 97.6 | 98.3 | 99.1 |
| | 7 | 91.7 | 79.4 | 115.6 | 101.1 | 57.4 | 176.2 | 101.3 | 101.2 | 101.9 |
| | 8 | 83.0 | 78.3 | 106.0 | 90.4 | 56.2 | 160.8 | 102.0 | 102.1 | 106.1 |
| | 9 | 78.9 | 77.3 | 102.0 | 87.8 | 56.4 | 155.6 | 102.3 | 102.5 | 106.7 |
| | 10 | 76.9 | 77.4 | 99.3 | 83.7 | 54.7 | 153.1 | 100.7 | 101.6 | 105.0 |
| | 11 | 76.8 | 76.8 | 99.9 | 76.7 | 51.6 | 148.8 | 98.4 | 99.1 | 99.6 |
| | 12 | 75.8 | 78.1 | 97.1 | 78.3 | 52.4 | 149.3 | 94.1 | 94.0 | 94.7 |
| 1989 | 1 | 74.6 | 75.5 | 98.8 | 87.5 | 50.9 | 171.9 | 94.8 | 96.3 | 93.7 |
| | 2 | 73.3 | 67.9 | 108.0 | 94.2 | 52.7 | 178.8 | 104.3 | 108.2 | 106.5 |
| | 3 | 65.4 | 65.6 | 99.8 | 70.3 | 48.3 | 145.4 | 114.3 | 119.6 | 124.2 |
| | 4 | 115.3 | 64.8 | 177.9 | 125.6 | 45.3 | 277.2 | 115.4 | 119.9 | 130.9 |
| | 5 | 187.5 | 64.6 | 290.3 | 232.4 | 44.5 | 522.7 | 105.1 | 107.1 | 118.0 |
| | 6 | 119.1 | 66.9 | 178.0 | 162.8 | 48.9 | 332.8 | 103.3 | 103.2 | 105.6 |
| | 7 | 101.7 | 69.1 | 147.0 | 158.2 | 47.0 | 336.2 | 109.4 | 107.8 | 105.3 |
| | 8 | 111.4 | 65.2 | 171.0 | 176.6 | 42.5 | 415.6 | 110.5 | 110.4 | 108.0 |
| | 9 | 109.1 | 63.8 | 171.0 | 168.7 | 42.9 | 393.0 | 101.5 | 103.3 | 103.7 |
| | 10 | 107.9 | 63.1 | 171.0 | 147.8 | 39.1 | 378.1 | 95.9 | 99.1 | 104.7 |
| | 11 | 105.9 | 61.6 | 171.9 | 120.0 | 32.9 | 364.7 | 102.7 | 104.7 | 112.9 |
| | 12 | 120.1 | 63.7 | 188.6 | 144.0 | 34.7 | 414.5 | 104.4 | 104.4 | 118.3 |
| 1990 | 1 | 97.4 | 58.8 | 165.6 | 148.4 | 36.9 | 401.8 | 87.5 | 91.6 | 106.6 |
| | 2 | 98.7 | 58.9 | 167.5 | 178.6 | 39.4 | 453.4 | 73.6 | 76.7 | 95.2 |
| | 3 | 85.2 | 45.1 | 188.9 | 133.9 | 31.4 | 427.1 | 54.4 | 71.1 | 71.9 |
| | 4 | 81.5 | 48.7 | 167.5 | 104.5 | 43.1 | 242.4 | 67.5 | 76.8 | 77.7 |
| | 5 | 76.9 | 48.3 | 159.3 | 101.2 | 45.4 | 223.1 | 74.2 | 84.2 | 78.7 |
| | 6 | 74.7 | 48.8 | 153.0 | 100.7 | 43.8 | 230.0 | 91.1 | 88.1 | 95.0 |
| | 7 | 72.8 | 48.9 | 148.9 | 95.2 | 38.9 | 244.7 | 90.9 | 90.8 | 93.9 |
| | 8 | 65.8 | 45.8 | 143.5 | 83.1 | 35.6 | 233.5 | | | |
| | 9 | 65.2 | 44.2 | 147.5 | 83.2 | 35.9 | 231.9 | | | |
| | 10 | 55.6 | 49.5 | 112.3 | | 41.0 | | | | |
| | 11 | 57.2 | 62.1 | 92.2 | | | | | | |
| | 12 | 51.9 | 68.1 | 76.2 | | | | | | |

**Fuente**: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

[a] Tipos de cambio oficiales, deflactados por los índices de precios al por mayor. Para la Argentina, tipo de cambio libre a partir de octubre de 1987. [b] Salarios reales nacionales en los sectores manufactureros, ponderados con los tipos de cambio. Un incremento del índice señala una reducción del salario real. [c] Indices de comparación de los costos financieros relativos entre Argentina y Brasil, calculados como diferencia de las tasas de interés pasivas reales acumuladas por un período de tres meses. Un índice por sobre 100 indica una ventaja de los costos financieros relativos de la Argentina. [d] Diferencia entre el promedio trimestral de la tasa de interés mensual real pasiva en la Argentina, y una tasa de interés real internacional de 0.75% al mes, ponderada con el índice del tipo de cambio oficial real de Brasil con el dólar. La tasa de interés de 0.75% corresponde a una tasa de interés anual de 8% aproximadamente, garantizada por el sistema brasileño FINEX para las exportaciones. [e] Diferencia entre el promedio trimestral de la tasa de interés mensual real pasiva en la Argentina, y una tasa de interés real de 0.75% al mes vigente para las exportaciones brasileñas, ponderada con el tipo de cambio bilateral real entre Argentina y Brasil. [f] Diferencia entre el promedio trimestral de la tasa de interés mensual real pasiva en la Argentina, y la tasa de interés real mensual vigente en el dinero día a día (*overnight*) brasileño, ponderada con el tipo de cambio bilateral real entre Argentina y Brasil.

# BIBLIOGRAFIA


Aglietta, M., V. Coudert y N. Mendelek (1987), *Politiques économiques nationales et évolution du Système monétaire européen*, París, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), junio.

Aizenman, J. (1989), *Competitive Externalities and the Optimal Seigniorage*, serie NBER Working Paper, Nº 2937, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.

ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (1986), *Regime de comércio exterior do Brasil*, Montevideo.

Artis, M. (1987), "The European Monetary System: an evaluation", *Journal of Policy Modelling*, vol. 9, Nº 1.

Artis, M. y S. Gazioglu (1990), "Modelling asymmetric exchange rate unions: A stylized model of the EMS", *Private Behaviour and Government Policy in Interdependent Economies*, A. Courakis y M. Taylor, capítulo 7, Oxford, Oxford University Press.

Axelrod, R. (1986), *Evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de los juegos*, Madrid, Alianza Editorial.

Bailey, M., G. Tavlas y M. Ulan (1987), "The impact of exchange rate volatility on export growth: some theoretical considerations and empirical results", *Journal of Policy Modelling*, vol. 9, Nº 1.

Baldinelli, E. (1991), "Armonización de políticas crediticias, fiscales y de promoción de exportaciones", *Integración Latinoamericana*, año 16, Nº 167, mayo.

Bank of England (1991), "The exchange rate mechanism of the European Monetary System: A review of the literature", *Quarterly Bulletin*, Londres, febrero.

Barrel, R. (1990), "Has the EMS changed wage and price behaviour in Europe?", *National Institute Economic Review*, Londres, National Institute of Economic Research, noviembre.

Barro, R. y D. Gordon (1983), "A positive theory of monetary policy in a natural rate model", *Journal of Political Economy*, vol. 91, Nº 4, agosto.

Baumann, Renato y H.C. Braga (1986), *O sistema brasileiro de financiamento das exportações*, serie Monografia IPEA/INPES, Nº 34, Rio de Janeiro, Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA)/Instituto de Pesquisas (INPES).

Bayoumi, T. (1991), "The effect of the ERM on participating economies", serie IMF Working Paper (WP/91/86), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), inédito.

Bekerman, Marta (1990), "La coordinación de las políticas económicas y la integración de América Latina", *Comercio exterior*, vol. 40, Nº 8, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, agosto.

Bertola, G. (1989), "Factor mobility, uncertainty and exchange rate regimes", *A European Central Bank?: Perspectives on Monetary Unification after Ten Years of the EMS*, M. de Cecco y A. Giovannini (comps.), capítulo 4, Cambridge, Cambridge University Press.

Bhagwati, J. (1988), "International migration and income taxation", *Economic Effects of the Government Budget*, E. Helpman, A. Razin y E. Sadka (comps.), Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

Bhagwati, J. y T. Srinivasan (1983), *Lectures on International Trade*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

BID/INTAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina) (1991), "El proceso de integración en América Latina en 1990", Buenos Aires, marzo, versión preliminar.

Bini Smaghi (1990a), *Progressing towards European Monetary Unification: Selected Issues and Proposals*, serie Temi di discussione del Servizio Studi, Nº 133, Banca d'Italia.

—— (1990b), *Exchange Rate Variability and Trade: Why Is It so Difficult to Find any Empirical Relationship?*, serie Temi di discussione del Servizio Studi, Nº 145, Banca d'Italia.

Blanchard, O. (1984), Comments and discussions to Oudiz and Sachs, *Brookings Papers on Economic Activity*, Nº 1.

Blanchard, O. y S. Fischer (1989), *Lectures on Macroeconomics*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

Bond, Marian E. (1987a), "An econometric study of primary commodity exports from developing country regions to the world", *Staff Papers*, vol. 34, Nº 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.

—— (1987b), "An econometric study of exports of manufactures from developing countries", serie IMF Working Papers (WP/87/55), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), agosto, inédito.

Briz de Labra, Ricardo y D. Carbajo Vasco (1988), *La política monetaria europea: componentes y evolución*, Madrid, Talvium.

Bryant, Ralph C. (comp.) (1988), *Empirical Macroeconomics for Interdependent Economies*, 2 vols., Washington, D.C., The Brookings Institution.

Bryant, Ralph C. y otros (comps.) (1989), *Macroeconomic Policies in an Interdependent World*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional/Brookings Institution.

Bryant, Ralph C. y R. Portes (comps.) (1987), *Global Macroeconomics: Policy Conflict and Cooperation*, Nueva York, St. Martin's Press.

Buiter, W. H. y R. Marston (comps.) (1986), *International Economic Policy Coordination*, Cambridge, Cambridge University Press.

Caballero, Ricardo J. y Vittorio Corbo (1989), "The effect of exchange rate uncertainty on exports: empirical evidence", *World Bank Economic Review*, vol. 3, Nº 2, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.

Calvo, G. (1978), "On the time consistency of optimal policy in a monetary economy", *Econometrica*, vol. 46, Nº 6, noviembre.

Canzoneri, M. y J.A. Gray (1985), "Monetary policy games and the consequences of non-cooperative behaviour", *International Economic Review*, vol. 26.

Canzoneri, M. y D. Henderson (1989), *Noncooperative Monetary Policies in Interdependent Economies*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

—— (1988), *Is Sovereign Policy Making Bad?*, serie Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Nº 28, Amsterdam, North-Holland.

Canzoneri, M. y P. Minford (1986), *When International Policy Coordination Matters: An Empirical Analysis*, serie CEPR Discussion Papers, Nº 119.

Casella, A. y J. Feinstein (1989), "Management of a common currency", *A European Central Bank?: Perspectives on Monetary Unification after Ten Years of the EMS*, M. de Cecco y A. Giovannini (comps.), capítulo 5, Cambridge, Cambridge University Press.

Castro Pérez, O. (1988), "Estrategia para incrementar el comercio intracentroamericano y notas sobre la adopción de una moneda común latinoamericana", *Integración latinoamericana*, año 13, Nº 137, octubre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991a), *La evolución reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe* (LC/R.992), Santiago de Chile, División de Comercio Internacional y Desarrollo, 15 de abril.

—— (1991b), *La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana: una primera aproximación para el caso de la integración entre Argentina y Brasil* (LC/L.630), Santiago de Chile, División de Comercio Internacional y Desarrollo, 4 de junio.

—— (1991c), *Indicadores macroeconómicos de la Argentina*, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

—— (1990), *Sistemas de promoción a las exportaciones industriales: la experiencia argentina en la última década* (LC/BUE/L.117), serie Documentos de trabajo, Nº 35, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, abril.

CEPII/OFCE (Centre d'études prospectives et d'informations internationales/Observatoire français des conjonctures économiques) (1991), "Vers une fiscalité européenne", *Economica*.

Coes, D. (1981), "The crawling peg and exchange rate uncertainty", *Exchange Rate Rules*, J. Williamson (comp.), Nueva York, St. Martin's Press.

Cohen, D. (1989a), "Monetary and fiscal policy in an open economy with or without policy coordination", *European Economic Review*, vol. 32, Nº 2/3.

—— (1989b), "The costs and benefits of a European currency", *A European Central Bank?: Perspectives on Monetary Unification after Ten Years of the EMS*, M. de Cecco y A. Giovannini (comps.), capítulo 7, Cambridge, Cambridge University Press.

Comisión de las Comunidades Europeas (1991), *Les régions dans l es années 90*, cuarto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones que integran la Comunidad.

—— (1990-1991), *La Communauté européenne dans les années 90: vers l'union économique et monétaire. Rapport économique annuel, 1990-1991*, versión revisada.

Cooper, Richard N. (1985), "Economic interdependence and coordination of economic policies", *Handbook of International Economics*, R. W. Jones y P. B. Kenen (comps.), vol. 2, Amsterdam, Elsevier.

—— (1969), "Macroeconomic policy adjustment in interdependent economies", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 83, Nº 1, febrero.

Corden, M. (1986), "Fiscal policies, current account, and real exchange rates: in search for a logic of international policy coordination", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 122, Nº 3.

Courakis, A. y M. Taylor (1990), *Private Behaviour and Government Policy in Interdependent Economies*, Oxford, Oxford University Press.

Currie, D.A. y S. Wren-Lewis (1989a), "Evaluating blueprints for the conduct of international macro policy", *American Economic Review*, vol. 79, Nº 2, mayo.

—— (1989b), "An appraisal of alternative blueprints for international policy coordination", *European Economic Review*, vol. 33.

Cushman, D. (1983), "The effects of real exchange rate risks on international trade", *Journal of International Economics*, vol. 15, Nº 1/2, agosto.

Dadone, A. (1988), "Sistemas de pago y unidades de cuenta en América Latina", *Integración latinoamericana*, año 13, Nº 137.

—— (1987), "Para que el gaucho nos haga una gauchada", *Novedades económicas*, año 9, Nº 80, Córdoba, Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana, agosto.

—— (1986), "Mecanismos equilibradores en el intercambio argentino-brasileño", *Novedades economicas*, año 8, Nº 69, Córdoba, Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana, septiembre.

da Rocha Silva, Olavo César (1988), "El camino hacia una moneda regional", *Integración latinoamericana*, año 13, Nº 139, octubre.

de Cecco, M. y A. Giovannini (1989a), "Does Europe need its own central bank?", *A European Central Bank?: Perspectives on Monetary Unification after Ten Years of the EMS*, M. de Cecco y A. Giovannini (comps.), capítulo 1, Cambridge, Cambridge University Press.

(comps.) (1989b), *A European Central Bank?: Perspectives on Monetary Unification after Ten Years of the EMS*, Cambridge, Cambridge University Press.

de Grauwe, Paul (1988), "Exchange rate variability and the slowdown in growth of international trade", *Staff Papers*, vol. 35, Nº 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.

de Long, B. y otros (1990), "Noise trader risk in financial markets", *Journal of Political Economy*, vol. 98, Nº 4, agosto.

de Trenqualye, P. (1990), "Monetary policy coordination under fixed and floating exchange rates", *Economic Journal*, suplemento, vol. 100, Nº 400.

Devarajan, S. y J. de Melo (1990), *Membership in the CFA Zone: Odyssean Journey or Trojan Horse?*, serie Policy, Research, and External Affairs Working Paper, Nº 482, Washington, D.C., Banco Mundial.

Devereux, M. y T.A. Wilson (1989), "International co-ordination of macroeconomic policies: a review", *Canadian Public Policy*, suplemento, Nº 15, febrero.

Edison, H., M.H. Miller y J. Williamson (1987), "On evaluating and extending the target zone proposal", *Journal of Policy Modelling*, vol. 9, Nº 1.

Edison, H., J. Marquez y R. Tyron (1987), "The structure and properties of the Federal Reserve Board multicountry model", *Economic Modelling*, vol. 4.

Edwards, S. (1989), *Real Exchange Rates, Devaluation and Adjustment: Exchange Rate Policy in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

El-Naggar, Said (1989), "Interdependencia mundial y su influencia en la economía internacional", *Integración latinoamericana*, año 14, Nº 148, agosto.

Emerson, M. (1990), "Marché unique, monnaie unique", *Economie européenne*, Nº 44.

Engle, R. y C. Granger (1987), "Co-integration and error correction: representation, estimation and testing", *Econometrica*, vol. 55, Nº 2, marzo.

Feldstein, M. (1988), "Rethinking international economic coordination", *Oxford Economic Papers*, vol. 40, Nº 22, junio.

Ferrer, A. y R. Lavagna (1991), "MERCOSUR y coordinación de políticas económicas", inédito.

*Financial Times* (1991), "Mapping the road to monetary union", 12 de diciembre.

Frankel, J.A. y M. Goldstein (1986), "A guide to target zones", *Staff Papers*, vol. 33, Nº 4, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), diciembre.

Frankel, J.A. y K. Rockett (1988), "International macroeconomic policy coordination when policymakers do not agree on the true model", *American Economic Review*, vol. 78, Nº 3, junio.

Friedman, J. (1986), *Game Theory with Applications to Economics*, Nueva York, Oxford University Press.

—— (1971), "A non-cooperative equilibrium for supergames", *Review of Economic Studies*, vol. 38.

Gasiorowski, Mark J. (1985), "The structure of Third World economic interdependence", *International Organization*, vol. 39, Nº 2.

Gatica, Jaime y Alejandra Mizala (1990), "Brasil 1986-1989: notas sobre las políticas de estabilización", *Revista de análisis económico*, vol. 5, Nº 1, junio.

Giavazzi, F. y M. Pagano (1988), "The advantage of tying one's hands", *European Economic Review*, vol. 32.

Giavazzi, F. y A. Giovannini (1989a), *Limiting Exchange Rate Flexibility: The European Monetary System*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

—— (1989b), "Monetary policy interactions under managed exchange rates", *Economica?*, vol. 56, Nº 222, mayo.

Giovannini, A. (1988), *How Do Fixed-exchange-rate Regimes Work: The Evidence on the Gold Standard Bretton Woods and EMS*, serie CEPR Discussion Paper, Nº 282.

Goldsborough, David e I. Zaidi (1986), "Transmission of economic influences from industrial to developing countries", *Staff Studies for the World Economic Outlook*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), julio.

Goldstein, M. y M. Khan (1985), "Income and price effects in forcing trade", *Handbook of International Economics*, R.W. Jones y P. B. Kenen (comps.), vol. 2, Amsterdam, Elsevier.

Gomel, G., F. Saccomanni y S. Vona (1990), *The Experience with Economic Policy Coordination: The Tripolar and the European Dimensions*, serie Temi di Discussione del Servizio Studi, Nº 140, Banca d'Italia, 1990.

Goodhart, C. (1990), "Economists perspectives on the EMS: a review essay", *Journal of Monetary Economics*, vol. 25, Nº 3, diciembre.

Granger, C. (1980), "Testing for causality: a personal viewpoint", *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 2.

—— (1969), "Investigating causal relations by econometric models and cross-spectral methods", *Econometrica*, vol. 37, Nº 3, julio.

Grilli, V. (1989), "Seigniorage in Europe", *A European Central Bank?: Perspectives on Monetary Unification after Ten Years of the EMS*, M. de Cecco y A. Giovannini (comps.), capítulo 3, Cambridge, Cambridge University Press.

Gulde, A.M. y H. Wolf (1991), "Sticky exchange rates and flexible prices: a heretic view from the interwar period", serie IMF Working Paper (WP/91/124), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), inédito.

Halperin, Marcelo (1990), "La armonización de políticas económicas en el futuro de ALADI", *Integración latinoamericana*, año 15, Nº 160, septiembre.

Hamada, K. (1976), "A strategic analysis of monetary interdependence", *Journal of Political Economy*, vol. 84, Nº 4, agosto.

Harasty, H. y J. Le Dem (1990), "Les conséquences macroéconomiques de la réunification allemande", *Economie prospective internationale*, Nº 43, tercer trimestre.

Helm, D. y S. Smith (1989), "The assessment: economic integration and the role of the European Community", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 5, Nº 2, verano.

Helpman, E. y L. Leiderman (1991), "Exchange rate system: new perspectives", documento presentado a la Conferencia sobre estabilización y recuperación del crecimiento, organizada por el Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Helpman, E. y A. Razin (1982), "A comparison of exchange rate regimes in the presence of imperfect capital markets", *International Economic Review*, vol. 23, Nº 2, junio.

Heymann, D. (1984), "Precios relativos, riqueza y producción", *Ensayos económicos*, Nº 29, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina, marzo.

Heymann, D., F. Navajas e I. Warnes (1991), "Conflicto distributivo y déficit fiscal: algunos juegos inflacionarios", *Trimestre económico*, vol. 58(1), Nº 229.

Hirst, Mónica (1991), *Integración y fragmentación en América Latina: la urgencia de nuevas estrategias frente al sistema internacional*, serie Documentos e informes de investigación, Nº 18, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), septiembre.

Holtham, G. y A. Hughes Haller (1987), "International policy cooperation and model uncertainty", *Global Macroeconomics: Policy Conflict and Cooperation*, Ralph C. Bryant y R. Portes (comps.) Nueva York, St. Martin's Press.

Homem de Melo, Fernando (1991), "Trigo: qual o futuro da produção nacional?", *Conjuntura econômica*, vol. 45, Nº 1, 31 de enero.

Honohan, P. (1990), *Monetary Cooperation in the CFA Zone*, serie Policy, Resarch, and External Affairs Working Paper, Nº 389, Washington, D.C., Banco Mundial.

Hooper, P. y S. Kohlhagen (1978), "The effect of exchange rate uncertainty on the prices and volume of international trade", *Journal of International Economics*, vol. 8, Nº 4, noviembre.

Hopenhayn, B. y M. Dinenzon (1987), *El régimen monetario internacional y la crisis de la deuda*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA).

Horne, J. y P.R. Masson (1987), "Cooperación económica internacional y la coordinación de políticas económicas", Finanzas y desarrollo, vol. 24, Nº 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.

Hughes Hallett, A. J. (1990), "By how much would exchange rate stabilization improve macroeconomic performance?", *International Journal of Forecasting*, vol. 6.

Hughes Hallett, A. J. y A.P. L. Minford (1990), "Target zones and exchange rate management: a stability analysis of the European Monetary System", *Open Economies Review*, Nº 1.

Hughes Hallett, A. J., G. Holtham y G. Hutson (1989), "Exchange rate targetting as surrogate international policy coordination", *Blueprints for Exchange Rate Management*, B. Eichengreen, M. Miller y R. Portes (comps.), Londres, Academic Press.

Jaber, Tayseer A. (1971), "The relevance of traditional integration theory to less developed countries", *Journal of Common Market Studies*, vol. 9, Nº 3, marzo.

JUNAC (Junta del Acuerdo de Cartagena) (1991), *Profundización de la integración andina: documentos de las reuniones del Consejo Presidencial Andino en 1989 y 1990*, Lima, febrero.

Kay, J.A. y M.V. Posner (1989), "Routes to economic integration: 1992 in the European Community", *National Institute Economic Review*, Nº 129, Londres.

Kehoe, P.J. (1989), "Policy cooperation among benevolent governments may be undesirable", *Review of Economic Studies*, vol. 56, Nº 2.

Kenen, P.B. (1989), *Exchange Rates and Policy Coordination*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Kenen, P.B. y D. Rodrik (1986), "Measuring and anlyzing the effects of short-term volatility in real exchange rates", *Review of Economics and Statistics*, vol. 68, Nº 2, mayo.

Keynes, J. M., *A Treatise on Money*, vol. I, Londres, MacMillan and Co.

Kremers, Jeroen J.M. (1990), "Gaining policy credibility for a disinflation: Ireland's experience in the EMS", *IMF Staff Papers*, vol. 37, Nº 1, marzo.

Kreps, D. (1990), *A Course in Microeconomic Theory*, Princeton, Princeton University Press.

Kreps, D. y otros (1982), "Rational cooperation in the finitely repeated prisoners dilemma", *Journal of Economic Theory*, Nº 27.

Krugman, Paul R. (1988), "Desindustrialización, reindustrialización y tipo de cambio", *Estudios económicos*, vol. 3, Nº 2, México, D.F. julio-diciembre.

—— (1979), "A model of balance of payments crises", *Journal of Money, Credit and Banking*, Nº 11.

Kydland, F. y E. Prescott (1977), "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans", *Journal of Political Economy*, vol. 85.

Lafay, Gérard y otros (1989), "Commerce international: la fin des avantages acquis", *Economica*.

Lafay, Gérard y Deniz Unal-Kesenci (1991), "Les trois pôles des échanges internationaux: la structuration régionale des relations commerciales", *Economie prospective internationale*, Nº 45, primer trimestre.

—— (1990), "L'intégration européenne: bilan et perspectives", *Economica*.

Lerda, J.C. y C. Mussi, "Coordenação de politicas macroeconomicas no contexto da integração argentino-brasileira: uma avaliação critica", *Brasil, Argentina, Uruguay: integração em debate*, J.C. Lerda y R. Baumann (comps.), São Paulo, Ed. Marco Zero y Universidad de Brasilia.

Lucángeli, J. (1991), *MERCOSUR: ventajas y condicionantes de la integración en un mercado ampliado*, Buenos Aires, Fundación Omega Seguros.

MacDonald, R. y M. Taylor (1990), *European Policy Convergence and the EMS*, serie IMF Working Paper (WP/90/104), Washington, D.C., noviembre.

McKibbin, W.J. y J.D. Sachs (1986), "Comparing the global performance of alternative exchange arrangements", *Journal of International Money and Finance*, vol. 7, Nº 4.

McKinnon, R. (1963), "Optimum currency areas", *American Economic Review*, vol. 53, Nº 4, septiembre.

Mansur, Ahsan H. y D.J. Robinson (1989), "Transmission of effects of the fiscal deficit in industrial countries to the developing countries", *Fiscal Policy Stabilization and Growth in Developing Countries*, Mario J. Blejer y Ke-Young Chu (comps.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Meade, J. (1990), "The EMU and the control of inflation", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6, Nº 4.

Minford, P. (1990), "Inflation and monetary policy", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6, Nº 4.

Moore, M. (1990), "Deflationary consequences of a hard currency peg", *Private Behaviour and Government Policy in Interdependent Economics*, Courakis y Taylor (comps.), Oxford, Oxford University Press.

Morawetz, David (1973), "Harmonization of economic policies in customs unions: The Andean Group", *Journal of Common Market Studies*, vol. 11, Nº 4, junio.

Moutos, T. y D. Vines (1989), "The simple macroeconomics of north-south interaction", *American Economic Review*, vol. 79, Nº 2, mayo.

Mundell, R. (1973), "Uncommon arguments for common currencies", *The Economics of Common Currencies*, H. Johnson y A. Swoboda (comps.), Cambridge, Harvard University Press.

—— (1968), *International Economics*, Londres, McMillan.

—— (1961), "A theory of optimum currency areas", *American Economic Review*, vol. 51, Nº 4, septiembre.

Mussa, M. (1986), "Nominal exchange rate regimes and the behavior of real exchange rates", *Real Business Cycles, Real Exchange Rates and Actual Policies*, K. Brunner y A. Meltzer (comps.), Carnegie-Rochester Conference on Public Policy, Amsterdam, North-Holland.

Oudiz, G. y J. Sachs (1984), "Macroeconomic policy coordination among the industrial economies", *Brookings Papers on Economic Activity*, Nº 1, Washington, D.C.

Padoa-Schioppa, Tommaso (1987), "Efficacité, stabilité et équité: une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté européenne", *Economica*, París.

—— (1986), "Policy cooperation and the EMS experience", *International Economic Policy Coordination*, Willem H. Buiter y Richard H. Marston (comps.), Cambridge, Cambridge University Press.

Paredes, Carlos E. (1989), *Exchange Rate Regimes: The Real Exchange Rate and Export Performance in Latin America*, Brookings Discussion Papers in International Economics, Nº 77, Washington, D.C., The Brookings Institution, agosto.

Peña, F. (1991), *MERCOSUR: una idea con fuerza*, inédito.

Persson, T. (1988), "Credibility of macroeconomic policy: an introduction and a broad survey", *European Economic Review*, vol. 32.

Persson, T. y G. Tabellini (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Londres, Hardwood Academic Publishers.

Poole, W. (1970), "Optimal choice of monetary policy instruments in a simple stochastic macro model", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, Nº 2, mayo.

Radaelli, G. (1990), "EMS stability, capital controls and foreign exchange market intervention", *Private Behaviour and Government Policy in Interdependent Economics*, Courakis y Taylor (comps.), Oxford, Oxford University Press.

Rankin, N. (1989), "Monetary, fiscal and exchange intervention policy in a two-country intertemporal disequilibrium model", *European Economic Review*, vol. 33, Nº 7, septiembre.

Regniez, J. (1989), "La coopération internationale et les marchés financiers", *Revue française d'économie*, vol. IV, Nº 2.

Ribeiro Ratto Jr., Octávio (1989), "O atual sistema de financiamento às exportações", *RBCE: Revista brasileira de comércio exterior*, año IV, Nº 22, marzo-abril.

Rogoff, K. (1987), "Reputational constraints on monetary policy", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Nº 24.

—— (1985), "Can international monetary policy cooperation be counterproductive?", *Journal of International Economics*, vol. 18, Nº 3/4, mayo.

Sachs, J. (1986), "The uneasy case for greater exchange rate coordination", *American Economic Review*, vol. 76, Nº 2.

Salin, P. (1988), "Le mythe de l'harmonisation fiscale", *Revue française d'économie*, vol. 5, Nº 3.

—— (1980), "L'unité monétaire européenne: au profit de qui?", *Economica*, Institutum Europaeum.

Sargent, T. y N. Wallace (1982), "The real-bills doctrine versus the quantity theory: a reconsideration", *Journal of Political Economy*, vol. 90, Nº 6, diciembre.

Schott, J. J. (1989), "More free trade areas?", *Policy Analysis in International Economics Series*, Nº 27, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Schwartz, Gilson (1990), "Stabilization policies under political transition: reform versus adjustment in Brazil, 1985-89", *The Developing Economies*, vol. 28, Nº 1, marzo.

SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1991), *La dinámica y los dilemas de la integración en América Latina y el Caribe* (SP/CL/XVIII.O/Di), Nº 12, XVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, septiembre.

Smith, William C. (1990), "Democracy, distributional conflicts and macroeconomic policymaking in Argentina, 1983-89", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 32, Nº 2.

Sourrouille, J.V. y J. Lucángeli (1992), "El intercambio comercial argentino-brasileño. Un examen del comercio intraindustrial", inédito.

—— (1990), *Para avanzar en la integración. Bases metodológicas*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).

Spaventa, L. (1989), "Seigniorage: old and new policy issues", *European Economic Review*, Nº 33, North-Holland.

Steinherr, Alfred (1984), "Convergence and coordination of macroeconomic policies: some basic issues", *European Economy*, Nº 20, julio.

Tavares de Araújo Jr., José (1991), "Integração econômica e harmonização de políticas na América do Norte e no Cono Sul", *Revista de Economía Política*, vol. II, Nº 2, abril-junio, traducido al español y publicado bajo el título "Integración económica en América del Norte y el Cono Sur", *Comercio exterior*, vol. 40, Nº 8, agosto de 1990.

Tollison, Robert D. y T. D. Willett (1973), "International integration and the interdependence of economic variables", *International Organization*, vol. 27, Nº 2.

Turnovsky, S.J. y V. d'Orey (1989), "The choice of monetary instrument in two interdependent economies under uncertainty", *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, Nº 1, enero.

Ungerer, Horst y otros (1990), *The European Monetary System: developments and perspectives*, serie Occasional Papers, Nº 73, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.

Van der Ploeg, Frederick (1989), *Macroeconomic Policy Coordination and Monetary Integration: A European Perspective*, publicación Nº W 42, La Haya, Consejo Científico para la Política Gubernamental de los Países Bajos, mayo.

Vaubel, R. (1988), *¿Colusión internacional o competencia para coordinar la política macroeconómica? Una reformulación*, ICE, junio.

Venet, Gilbert (1989), *Elementos para una gestión global de coordinación de políticas económicas*, Coloquio franco-latinoamericano sobre integración, organizado por el Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP) de Francia, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Montevideo, 4 al 7 de diciembre.

Waltz, Kenneth N. (1970), "The myth of national interdependence", *The International Corporation*, Joseph E. Kindleberger (comp.), Cambridge, Mass, MIT Press.

Weil, P. (1989), "Money, time preference and external balance", *European Economic Review*, Nº 33.

Williamson, John (1983), *The Exchange Rate System*, serie Policy Analysis in International Economics, Nº 5, Washington, D.C., Institute for International Economics, septiembre.

Williamson, John y M.H. Miller (1987), *Targets and Indicators: A Blueprint for the International Coordination of Economic Policy*, serie Policy Analysis in International Economics, Nº 22, Washington, D.C., Institute for International Economics, septiembre.

Wyplosz, Ch. (1989), "Asymmetry in the EMS: intentional or systemic?", *European Economic Review*, Nº 33, North-Holland.

Yeats, A.J. (1990), "¿Pagan más los países africanos por sus importaciones?", *Finanzas y desarrollo*, vol. 27, Nº 2, junio.

# Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

## PUBLICACIONES PERIODICAS

### Revista de la C E P A L

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de subscripción anual vigentes para 1992 son de US$16 para la versión en español y de US$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US$10 para ambas versiones.

Los precios de subscripción por dos años (1992-1993) son de US$30 para la versión español y de US$34 para la versión inglés.

| **Estudio Económico de América Latina y el Caribe** | | | ***Economic Survey of Latin America and the Caribbean*** | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1980, | | 664 pp. | ***1980,*** | | 629 pp. |
| *1981,* | | 863 pp. | ***1981,*** | | 837 pp. |
| *1982,* | *vol. I* | 693 pp. | ***1982,*** | ***vol. I*** | 658 pp. |
| *1982,* | *vol. II* | 199 pp. | ***1982,*** | ***vol. II*** | 186 pp. |
| *1983,* | *vol. I* | 694 pp. | ***1983,*** | ***vol. I*** | 686 pp. |
| *1983,* | *vol. II* | 179 pp. | ***1983,*** | ***vol. II*** | 166 pp. |
| *1984,* | *vol. I* | 702 pp. | ***1984,*** | ***vol. I*** | 685 pp. |
| *1984,* | *vol. II* | 233 pp. | ***1984,*** | ***vol. II*** | 216 pp. |
| *1985,* | | 672 pp. | ***1985,*** | | 660 pp. |
| *1986,* | | 734 pp. | ***1986,*** | | 729 pp. |
| *1987,* | | 692 pp. | ***1987,*** | | 685 pp. |
| *1988,* | | 741 pp. | ***1988,*** | | 637 pp. |
| *1989,* | | 821 pp. | ***1989,*** | | 678 pp. |
| *1990,* | *vol. I* | 260 pp. | ***1990,*** | ***vol. I*** | 248 pp. |
| *1990,* | *vol. II* | 590 pp. | | | |
| *1991,* | *vol. I* | 299 pp. | | | |

*(También hay ejemplares de años anteriores)*

### Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)*

| | | | |
|---|---|---|---|
| *1980,* | 617 pp. | *1987,* | 714 pp. |
| *1981,* | 727 pp. | *1988,* | 782 pp. |
| *1982/1983,* | 749 pp. | *1989,* | 770 pp. |
| *1984,* | 761 pp. | *1990,* | 782 pp. |
| *1985,* | 792 pp. | *1991,* | 856 pp. |
| *1986,* | 782 pp. | | |

*(También hay ejemplares de años anteriores)*

### Libros de la C E P A L

1 *Manual de proyectos de desarrollo económico,* 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.

***1 Manual on economic development projects,*** 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.

2 *América Latina en el umbral de los años ochenta,* 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.

3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina,* 1980, 443 pp.

4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú,* 1980, 265 pp.

***4 Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru,*** 1985, 342 pp.

5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina,* por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.

6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos,* 1984, 115 pp.

***6 Women and development: guidelines for programme and project planning,*** 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.

7 *Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional,* 1983, 286 pp.

8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura,* vols. I y II, 1983, 720 pp.

9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe,* 1984, 349 pp.

10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina,* 1985, 236 pp.

11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano,* 1986, 216 pp.

11 ***The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects,*** 1988, 215 pp.

12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo,* 1986, 416 pp.

12 ***Latin America: international monetary system and external financing,*** 1986, 405 pp.

13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento,* 1987, 146 pp.

14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas,* 1989, 371 pp.

15 *CEPAL, 40 años (1948-1988),* 1988, 85 pp.

15 ***ECLAC 40 Years (1948-1988),*** 1989, 83 pp.

16 *América Latina en la economía mundial,* 1988, 321 pp.

17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina,* 1988, 187 pp.

18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta,* 1989, 201 pp.

19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988,* 1989, 648 pp

20 *Desarrollo agrícola y participación campesina,* 1989, 404 pp.

21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina,* 1989, 113 pp.

22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina,* 1989, 243 pp.

23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución,* 1990, 197 pp.

24 ***The environmental dimension in development planning I,*** 1991, 302 pp.

25 *Transformación productiva con equidad,* 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.

25 ***Changing production patterns with social equity,*** 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.

26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda,* 1990, 118 pp.

26 ***Latin America and the Caribbean: options to reduce the debtburden,*** 1990, 110 pp.

27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe,* 1991, 271 pp.

27 ***Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean,*** 1992, 279 pp.

28 ***A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956,*** 1991, 398 pp.

29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe,* 1991, 335 pp.

30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe,* 1991, 232 pp.

31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente,* 1991, 146 pp.

31 ***Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment,*** 1991, 146 pp.

## SERIES MONOGRAFICAS

### Cuadernos de la C E P A L

1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/**Latin America: the new regional and world setting,*** (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.

2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo,* 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.

2 ***Regional appraisals of the international development strategy,*** 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.

3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina,* 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.

4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina,* 1975, 85 pp.

5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo,* 1975, 72 pp.

6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias,* por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.

7 *La coyuntura internacional y el sector externo,* 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.

8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta,* 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.

9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada,* 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.

s/n ***Canada and the foreign firm,*** D. Pollock, 1976, 43 pp.

10 *Reactivación del mercado común centroamericano,* 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.

11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola,* por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.

12 *Temas del nuevo orden económico internacional,* 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.

13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior,* 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.

14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina,* 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.

15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional,* 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.

15 ***The water resources of Latin America. Regional report,*** 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.

16 *Desarrollo y cambio social en América Latina,* 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.

17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional,* 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.

17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order,*** 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.

18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina,* por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.

19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo,* por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.

s/n ***United States – Latin American trade and financial relations: some policy recommendations,*** S. Weintraub, 1977, 44 pp.

20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina,* 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.

21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975,* 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.

22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica,* por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.

23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo,* por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.

24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina,* 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.

s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record,*** J. Mullen, 1978, 66 pp.

25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera,* 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.

26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?,* 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.

27 *La dimensión de la pobreza en América Latina,* por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.

28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno,* por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.

29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios,* 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.

***29 Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies,*** 1979, 60 pp.

30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta,* 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.

31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo,* por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.

32 *Movimientos internacionales de capitales,* por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.

33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina,* por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.

34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978,* por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.

35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo,* por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.

36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo,* por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.

37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta,* 1981, 146 pp.

s/n ***The economic relations of Latin America with Europe,*** 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.

38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura,* por J. Martin, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.

39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina,* por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.

40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta,* 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.

***40 Regional programme of action for Latin America in the 1980s,*** 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.

41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica,* 1982, 246 pp.

42 *América Latina y la economía mundial del café,* 1982, 95 pp.

43 *El ciclo ganadero y la economía argentina,* 1983, 160 pp.

44 *Las encuestas de hogares en América Latina,* 1983, 122 pp.

45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe,* 1983, 100 pp.

***45 National accounts in Latin America and the Caribbean,*** 1983, 97 pp.

46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina,* 1983, 193 pp.

47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa,* 1984, 104 pp.

48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina,* 1984, 102 pp.

49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste,* 1985, 95 pp.

***49 The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes,*** 1985, 93 pp.

50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina,* por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.

51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón,* 1986, 233 pp.

***51 Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan,*** 1987, 245 pp.

52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina,* 1986, 112 pp.

***52 Basic oncepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean,*** 1987, 114 pp.

53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana.* 1986, 128 pp.

54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento,* 1986, 123 pp.

54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth,*** 1986, 125 pp.

55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones,* 1987, 184 pp.

55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options,*** 1987, 184 pp.

56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina,* 1987, 112 pp.

57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia,* 1988, 112 pp.

58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986,* 1988, 99 pp.

58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986,*** 1988, 95 pp.

59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies,*** 1988, 261 pp.

60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío",* por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.

60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box",*** F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.

61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos,* 1989, 94 pp.

61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites,*** 1989, 93 pp.

62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987,* 1989, 87 pp.

62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987,*** 1989, 84 pp.

63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina,* 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.

64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe,* 1989, 132 pp.

64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean,*** 1989, 116 pp.

65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe,* 1991, 141 pp.

65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade,*** 1990, 126 pp.

67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra,* 1991, 92 pp.

67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America,*** 1992, 90 pp.

68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe,* 1992, 148 pp.

68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports,*** 1992, 129 pp.

**Cuadernos Estadísticos de la C E P A L**

1 *América Latina: relación de precios del intercambio,* 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.

2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina,* 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.

3 *Series históricas del crecimiento de América Latina,* 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.

4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso,* 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por Nº 8)

5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977,* 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.

6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina,* 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.

7 *Tablas de insumo-producto en América Latina,* 1983, 383 pp.

8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso,* 1984, 146 pp.

9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano,* 1985, 546 pp.

10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984,* 1986, 357 pp.

11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina,* 1986, 288 pp.

12 *América Latina: Indices de comercio exterior, 1970-1984,* 1987, 355 pp.

13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas,* 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.

14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores,* 1988, 156 pp.

15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980,* 1991, 245 pp.

16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración,* 1991, 190 pp.

17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2,* 1992, 299 pp.

**Estudios e informes de la C E P A L**

1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política,* 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.

2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global,* 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.

3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional,* 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)

4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana,* 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.

5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta,* 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.

***5*** ***Latin American development in the 1980s,*** 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.

6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta,* 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.

***6*** ***Latin American development projections for the 1980s,*** 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.

7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta,* 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.

8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta,* 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.

9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura,* 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.

10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC,* 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.

11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina,* 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.

12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica",* 1982, 154 pp.

13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia,* 1982, 175 pp.

14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino,* 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.

15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino,* 1982, 320 pp.

16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina,* 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.

***16*** ***Five studies on the situation of women in Latin America,*** 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.

17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina,* 1982, 129 pp.

18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina,* 1983, 212 pp.

19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales,* 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.

***19*** ***Measurement of employment and income in rural areas,*** 1983, 184 pp.

20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación,* 1982, 68 pp.

21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina,* 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.

22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980,* 1983, 178 pp.

23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España,* 1983, 195 pp.

24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe,* 1983, 314 pp.

***24*** ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean,*** 1983, 236 pp.

25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/****Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990*** (bilingüe), 1983, 140 pp.

26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia,* 1983, 282 pp.

27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981,* 1983, 157 pp.

28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio,* 1983, 129 pp.

29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne,* 1983, 93 pp.

30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980,* 1983, 168 pp.

31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil,* 1983, 141 pp.

32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina,* 1983, 81 pp.

33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria,* 1984, 120 pp.

34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos,* 1983, 148 pp.

35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta,* 1984, 201 pp.

36 *El capital extranjero en la economía peruana,* 1984, 178 pp.

37 *Dos estudios sobre política arancelaria,* 1984, 96 pp.

38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur,* 1984, 193 pp.

39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana,* 1984, 255 pp.

40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial,* 1984, 280 pp.

41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.

42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.

43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.

***44* Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.

45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.

46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.

47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.

48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.

***48* Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.

49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.

50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.

51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.

***52* Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.

53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.

***53* The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.

54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.

55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.

56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.

57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.

58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.

59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.

60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.

61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.

62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.

63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.

***63* International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.

64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.

65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.

66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.

67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.

68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.

69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.

***69* Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.

70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.

***70* The economic evolution of Japan and its impact on Latin America**, 1990, 79 pp.

71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.

72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.

***72* The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean**, 1988, 69 pp.

73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.

***73* Agriculture, external trade and international co-operation**, 1989, 79 pp.

74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.

75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.

76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.

***76* Transnational bank behaviour and the international debt crisis**, 1989, 198 pp.

77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.

***77* The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution**, 1990, 252 pp.

78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.

79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.

80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.

81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.

82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.

83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.

85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y extrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.

86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.

**Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo**

1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.

2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.

3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.

4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.

5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.

6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.

7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.

8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.

LIBROS DE LA CEPAL

34

Primera edición
Impreso para Naciones Unidas - Santiago de Chile - 92-7-1003 - Diciembre 1992 - 1616
ISBN 92-1-321381-6 - S.92.II.G.15 - 00800 P